

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

Segurança Alimentar: A intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica.

Paulo Eduardo Moruzzi Marques
Orientador: Roberto José Moreira

Rio de Janeiro, outubro de 1996

TÍTULO DA TESE

Segurança Alimentar: A intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness campo de disputa e produção ideológica

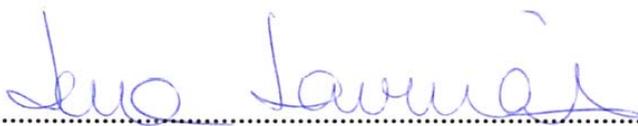
AUTOR

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

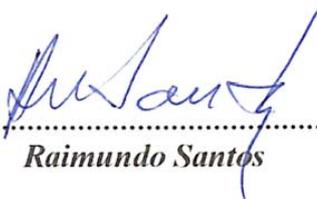
Aprovada em 14/10/1996



.....
Roberto José Moreira



.....
Lena Lavinas



.....
Raimundo Santos

*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Instituto de Ciências Humanas e Sociais
Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*

***SEGURANÇA ALIMENTAR: A INTERVENÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
AGRIBUSINESS NO CAMPO DE DISPUTA E PRODUÇÃO IDEOLÓGICA***

PAULO EDUARDO MORUZZI MARQUES

Sob orientação de ROBERTO JOSÉ MOREIRA

*Dissertação submetida como requisito
parcial para obtenção do grau de Mestre
em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade, na área de concentração
Sociedade e Agricultura.*

Rio de Janeiro, 1996

Agradecimentos

A Antonio Stella Moruzzi (in memória), Zoé Alves de Oliveira Moruzzi, José da Costa Marques Filho, Clarissa Aparecida Moruzzi Marques e meus familiares pelo total apoio que sempre me dispensaram.

A Susana Inez Bleil, companheira, esposa, por todos os momentos de carinho na dura trajetória de elaboração desta dissertação e pelos momentos que permitia que me ausentasse da resolução de nossas tarefas cotidianas, ao mesmo tempo que contribuía na elaboração deste trabalho, através de muitas trocas intelectuais.

A pequena Maíra Bleil Alves, pelos momentos de relaxamento e brincadeira, que intercalavam os momentos de concentração.

A Roberto José Moreira, pela orientação criativa, que abriu muitos campos de busca intelectual.

A Berenice de Souza Cordeiro que, enquanto estivemos juntos, apoiou profundamente meus estudos.

A Gonçalo Guimarães que, na fervura que foi a primeira gestão municipal petista de Angra dos Reis, buscou estimular uma reflexão mais profunda sobre o momento que vivíamos.

A Lena Lavinas, por ter ampliado minha visualização do campo de investigação científica na área sócio-econômica e, também, a Manoel Magina, este representando toda a equipe envolvida na pesquisa Crise, Abastecimento e Uso do Solo.

A Caio Galvão de França e Altivo Roberto, fortes amigos da ESALQ que continuam próximos e proporcionam instigantes discussões sempre que nos encontramos.

A Marcos Jank, também amigo de tempos anteriores à ESALQ, que contribuiu com muitas idéias e informações relativas a ABAG.

Aos professores Renato Maluf, Regina Bruno e Raimundo Santos, representando os professores do CPDA, pela dedicação ao objetivo da inovação constante do pensar.

A Sandra Bragatto, representando os amigos do grupo de pesquisa sócio-econômica rural em Angra dos Reis e os colegas do CPDA, com os quais trocamos nossas inquietações nestes três anos de convívio.

A Eliana Guimarães, representando os amigos do IDACO, com os quais permaneci em constante reflexão, enquanto da elaboração deste trabalho, direcionada a ação prática.

A Mauricio Ortu, representando o mundo das ONG's, no interior do qual pude abrir muitas janelas para a observação apurada do mundo social.

A Tereza Pedroso, Augusto Oliveira e Henrique Marques, representando um novo grupo de amigos, tanto os vindos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, quanto os do meu novo convívio brasileiro, pela descontração e, ao mesmo tempo, seriedade profissional voltada a um nova forma de atuar nas profissões agrárias.

A meu novo amigo Flávio Valente, que tem me permitido estar no debate de ponta sobre o tema Segurança Alimentar.

Ao também novo amigo Geraldo Pastana, que me abriu outros campos para olhar a Segurança Alimentar, a partir de organizações ligadas ao Partido dos Trabalhadores.

A Cristiano dos Santos, representando todos que estão dentro do movimento popular que, mesmo em suas dúvidas e incertezas, transmitem uma incrível persistência a partir da crença em termos, um dia, um mundo mais solidário.

Biografia

Paulo Eduardo Moruzzi Marques graduou-se em engenharia agrônômica pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiróz" da Universidade de São Paulo, em 1985.

Trabalhou na Companhia Agropecuária de Fomento Econômico do Paraná e na Serra d'Água, Aquicultura e Agropecuária, em Angra do Reis, Rio de Janeiro.

Exerceu o cargo de Sub-Secretário de Agricultura e Pesca da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, entre os anos de 1990 e 1992.

Foi assistente de pesquisa no projeto Crise, Abastecimento e Uso do Solo, no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, durante dois anos.

Trabalhou na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

Elaborou e executou projetos voltados ao desenvolvimento agrícola em áreas de assentamento no Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária, onde também foi seu representante no Comitê de Avaliação do Fundo de Pequenos Projetos da NOVIB para o Brasil e no Fórum Rio da Campanha Nacional pela Reforma Agrária.

Colaborou com a Ágora, Associação para Projetos de Combate à Fome, na avaliação de programas de Segurança Alimentar.

Trabalha, desde novembro de 1995, no Setor de Desenvolvimento Agrícola do convênio entre o CNPq e a Secretaria de Agricultura do Distrito Federal.

Vem

Vem

*Que ainda te espero
Não quebraram nosso elo
Nossas idéias ainda encantam
Como um sonho de criança*

Vem

*Ainda não estamos vencidos
Percorremos muitos caminhos
Já não somos tão meninos*

Vem

*Que ainda há muita fome
Nosso povo está carente
Ainda temos muitas lutas
Nossa gente já entende*

Vem

*Inocente como antes
Com o brilho da verdade
Espalhar a toda parte
O milagre da mudança*

Lúcia Marques Vianna

Sumário

Resumo	vii
Summary	viii
Capítulo 1: Contextualizando a problemática	1
1.1 Apresentação	1
1.2 Considerações de ordem metodológica	
Capítulo 2: O ambiente político e ideológico das últimas duas décadas.	5
2.1 Introdução	9
2.2 Ascensão e declínio do Welfare state nos países capitalistas avançados	9
2.3 Mudança de rumo: o neoliberalismo	12
2.4 O neoliberalismo na América Latina e no Brasil	15
2.5 Conclusões	19
Capítulo 3: A nebulosa sobre a noção Segurança Alimentar. historicizando os significados	21
3.1 Introdução	21
3.2 A resignificação da questão alimentar: Segurança Alimentar	23
3.2.1 O significado em seu contexto internacional	23
3.2.2 Os antecedentes da Segurança Alimentar no Brasil	29
3.2.3 Os primórdios da Segurança Alimentar no Brasil	33
3.3 A resignificação na instância política	34
3.3.1 A proposta do Partido dos Trabalhadores para políticas de Segurança Alimentar	34
3.3.2 A constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e o movimento Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida	40
3.3.3 A ABAG se insere no debate	41
Capítulo 4: Os interesses econômicos e as bases sociais do agribusiness no Brasil do pós-64	44
4.1 Introdução	44
4.2 A significação do agribusiness enquanto categoria analítica	4.5
4.3 A modernização agrícola do pós-1964	48
4.4 A diversidade do agribusiness brasileiro	55
4.4.1 Indústria de sementes	57
4.4.2 Indústria de equipamentos pesados para a agricultura	60
4.4.3 Indústria de defensivos	61
4.4.4 Indústria de fertilizantes	62
4.4.5 Indústrias processadoras de alimentos e matéria-prima agrícola	63

4.4.6 As cooperativas empresariais	65
4.4.7 Os supermercados	66
4.5 Principais problemas da modernização agrícola brasileira	68
4.5.1 Problemas no campo social	68
4.5.2 Problemas no campo ambiental	70
4.5.3 Problemas no campo econômico	71
4.6 Conclusões	71
Capítulo 5: ABAG: Constituição e legitimação	73
5.1 Introdução	73
5.2 Algumas considerações sobre as associações empresariais	74
5.3 A criação da ABAG	75
5.4 O discurso da ABAG	79
5.4.1 Visão sistêmica	79
5.4.2. Papel do Estado	80
5.4.2.1 Funções do Ministério da Agricultura	82
5.4.2.2 Pesquisa e desenvolvimento	83
5.4.2.3 Financiamento da produção e comercialização	84
5.4.2.4 Infra-estrutura	85
5.4.3 Comércio internacional	86
5.4.4 Questão agrária e desenvolvimento rural	88
5.5 Conclusão	91
Capítulo 6: A ABAG e o campo de disputa e produção ideológica em torno da noção Segurança Alimentar	93
6. 1 Introdução	93
6.2 A visão da ABAG sobre Segurança Alimentar	93
6.3 A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e alguns debates decorrentes do movimento da Ação pela Cidadania	98
6.4 Funcionamento e ações do CONSEA	101
6.5 A nova domesticação do sentido?	103
7 Conclusão	107
Bibliografia	110

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar a evolução do debate sobre a noção Segurança Alimentar no Brasil. Em particular, focaliza-se a intervenção da ABAG, Associação Brasileira de *Agribusiness*, no campo de disputa e produção ideológica em torno desta noção.

A noção Segurança Alimentar, no início da década de 90, passou a ser amplamente difundida no Brasil. O processo de mobilização popular, que culminou com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, foi canalizado para a luta contra a miséria no país, simbolizada pela campanha da Ação contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Neste período, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que ampliou ainda mais o debate sobre o problema alimentar no país e favoreceu a produção de idéias em torno da noção Segurança Alimentar.

Ao mesmo tempo que a Segurança Alimentar representava a continuação de um processo direcionado a democratização substantiva do país, o ambiente político e ideológico era, cada vez mais, contaminado pelo pensamento neoliberal.

Neste contexto, a ABAG construiu seu discurso, criando uma significação própria de Segurança Alimentar. O trabalho discute a implantação do setor denominado *agribusiness*, suas características e interesses, bem como analisa a constituição da associação e suas principais idéias, com as quais intervém no campo que produz significados de Segurança Alimentar.

Summary

This paper aims at analyzing the evolution of the discussion on the concept of Food Security in Brazil. It focuses especially on the intervention by ABAG (Brazilian Agribusiness Association) in the field of ideological dispute and production concerning this concept.

In the early '90s, the notion of Food Security began to be widely disseminated in Brazil. The process of developing popular engagement which would end up in President Fernando Collor de Mello's impeachment was channeled into the fight against poverty in the country, represented by the campaign Action Against Hunger and Poverty and for Life. During that time, the National Council for Food Security, which expanded the debate on the problem of food in the country and fostered the production of ideas regarding the concept of Food Security was created.

While Food Security represented the continuation of a process geared towards the substantive democratization of the country, the political and ideological environment became, increasingly, contaminated by neoliberal thinking.

ABAG thus developed its discourse generating its own meaning for Food Security. The paper discusses the establishment of a so-called agribusiness sector, with its features and interests, just as it analyzes the association's constitution and main ideas in that they intervene in the field that produces new meanings in Food Security.

Capítulo 1: Contextualizando a problemática

1.1 Apresentação

Certo dia, cheguei em casa angustiado, muito preocupado com a finalização desta dissertação. Tinha dúvidas quanto a escolha da temática, se a Segurança Alimentar e a ABAG (Associação Brasileira de *Agribusiness*) deveriam ser realmente trabalhadas conjuntamente. A morte do principal articulador e mentor da ABAG e da idéia de que o *agribusiness* deveria ter uma representação própria e ampla, reunindo todos os segmentos dos complexos agroindustriais brasileiros, me deixava, também, com muitas incertezas, afinal poderia continuar a escrever sobre algo que não havia se consolidado, não mostrava sinais claros de que isto ocorreria e, agora, perdia seu principal idealizados¹. O professor Renato Maluf me havia alertado para o problema de escrever sobre a conjuntura, da dificuldade de se situar sobre um terreno movediço, e, mais do que nunca, sentia a angústia de tal tarefa. Mas não era só. O tempo disponível para esta empreitada diminuiu muito com minha vinda para Brasília, quando encerrou minha bolsa da CAPES/CPDA. Meu trabalho na Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, fruto de um convênio com o CNPq, dava poucos subsídios para a minha pretensão de estudo, apesar de estar envolvido em um programa alternativo de desenvolvimento agroindustrial. Que fazer?

Resolvi sair desta encruzilhada perguntando me por que havia chegado a esta temática e o que me motivava ao seu estudo. Pensei que poderia avançar se iniciasse respondendo a esta questão.

Assim, revi minha trajetória, iniciando pelo meu ingresso no mestrado, uma opção bem planejada (ou pelo menos mais planejado do que a maioria de outras atividades

¹O primeiro presidente da ABAG, Ney Bittencourt de Araújo, faleceu no dia 14 de janeiro de 1996, vítima de uma ocorrência ainda pouco explicada.

que tinha realizado desde que resolvi sair da casa de meus avós, onde morei até os 17 anos). Abandonei um emprego que muitos consideram uma posição segura para a aposentadoria: uma vaga, conquistada por concurso público, na Secretaria de Agricultura de São Paulo. Deixando de lado o fato que não o suportava, embarquei, com minha bagagem – cada vez menor e funcional, fatores bastante apropriados para uma vida repleta de mudanças – para o Rio de Janeiro, entusiasmado com o meu retorno sistemático aos estudos. Este retorno teve, na realidade, início um pouco antes e, diria, tendo papel fundamental nas minhas decisões posteriores. Ocorreu quando ingressei no grupo coordenado pela professora Lena Lavinás, como assistente da pesquisa Crise, Abastecimento e Uso do Solo, realizada no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

Meu entusiasmo e vontade de retornar ao estudo relacionava-se com minha vida profissional anterior, que considerava previsível e, de certa forma, desestimulante. Supria minhas necessidades intelectuais desenvolvendo atividades extra-profissionais, nas quais, acreditava, estavam verdadeiros motivos para dedicação. Assim, participei de uma associação de funcionários públicos no Paraná, depois da Associação de Moradores da Serra d' Água, em Angra dos Reis, de onde fui eleito para o Conselho das Associações deste município. Entre aqui e ali, filiei-me, ao Partido dos Trabalhadores, participando, com razoável freqüência de suas atividades. Sentia muita satisfação nestas instâncias de discussão política. Em 1990, fui nomeado Sub-Secretário de Agricultura e Pesca da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis e aí, pela primeira vez, tinha espaço deliberado para misturar minha profissão com ação política. Desabavam sobre minha cabeça questões que, acredito, mereciam maior reflexão e, todavia, tinha dificuldades em me organizar para um estudo consistente do que fazia e do movimento que fazia o poder local e as organizações populares daquele município. Meu primeiro anteprojeto apresentado ao CPDA trabalhava com esta minha inquietação. Buscava estudar o movimento dos trabalhadores rurais, dos empresários do setor turístico imobiliário e do Estado em relação ao solo, o ambiente natural e o discurso ecológico no contexto do litoral Sul Fluminense.

O afastamento progressivo dos problemas desta região do Rio de Janeiro e, ao mesmo tempo, minha aproximação à problemática do abastecimento alimentar (que se iniciara na própria prefeitura de Angra dos Reis) devido ao meu já citado ingresso à pesquisa Crise, Abastecimento e Uso do Solo, promoveram mudanças em minhas idéias relativas a este trabalho. Resolvi estudar a Segurança Alimentar, tema que cada vez mais

estava presente entre os envolvidos com a questão do abastecimento alimentar, bem como se apresentava ao debate político no Partido dos Trabalhadores, entre as suas esferas ligadas às prefeituras municipais e aos que se dedicavam a política agrícola.

No término do meu primeiro semestre no CPDA, conheci o livro *Segurança Alimentar, uma abordagem de Agribusiness*, lançado pela ABAG². Procurei meu orientador, professor Roberto José Moreira, que sempre me deixou ampla liberdade para quais rumos devia tomar, e este sugeriu que trabalhasse as principais idéias da ABAG, traçando um paralelo com as propostas do Partido dos Trabalhadores em relação ao tema Segurança Alimentar. Surgia, assim, as bases para o trabalho que agora apresento.

Nas formulações do projeto, havia ainda a proposta de trabalhar com a evolução da temática no Partido dos Trabalhadores, assim como, no decorrer da labuta, surgiram idéias que procuravam maior enfoque nas políticas de abastecimento alimentar. Todavia, as limitações dadas pelos prazos e tempo disponível levaram a um olhar mais cerrado para a noção de Segurança Alimentar desenvolvida pela ABAG.

A ABAG entra no meu rol de preocupações enquanto postuladora de um discurso modernizante, discurso que pretende legitimar o processo de rápidas mudanças tecnológicas na agricultura, num período em que houve crescente marginalização social e se mantém o padrão de forte concentração da estrutura fundiária do país. O estudo da ABAG fez com que penetrasse em diversas áreas de meu interesse, como o da transformação das sociedades agrárias, estratégias agroindustriais, concentração e centralização de capitais. Ou seja, pode ser amplo o bastante para auxiliar a compreensão dos processos ligados aos problemas da agricultura e o das mudanças sociais. Portanto, tinha agora, unindo *agribusiness* e Segurança Alimentar, temas que me levavam a uma amplo campo de reflexão sobre o espaço agro-alimentar.

A noção Segurança Alimentar está envolta em uma nebulosa de significados e possui diversos enfoques, dependentes do ator social que se pronuncia. Entre estes atores aparece a ABAG. Esta associação empresarial possui a necessidade fundamental de agregar o setor denominado *agribusiness*. Suas dificuldades passam por oposições criadas pela competição intercapitalista no interior do setor, todavia, tem, supostamente, interesses comuns que permitem uma associação representar seu conjunto. A construção de sua identidade passa por uma distinção e oposição às esferas fora do *agribusiness*, no contexto de competição intercapitalista. Pensamos que tanto no interior

² São Paulo, Edições ABAG, 1993.

do *agribusiness*, como no conjunto da classe capitalista, operam processos que criam, lado a lado, diversidade e unidade, esta no sentido geral dos interesses das classes empresariais.

Deste processo de estabelecer diferenças, construindo sua identidade, e legitimar-se tanto no seio de sua base específica, quanto na dinâmica política da sociedade, virá o grau de representatividade que a associação terá e, portanto, seu peso político. Desta forma, buscamos verificar como a Segurança Alimentar contribui para a legitimação da ABAG no meio agro-empresarial e na sua interferência política frente a sociedade e as instituições governamentais.

A reflexão, descrita acima, liberou me, em parte, da angústia que demonstrei nas primeiras linhas deste capítulo. A morte de Ney Bittencourt de Araújo, ao meu olhar, passava a definir o período a ser percorrido pelo meu estudo. O fim de sua existência baliza, agora, este trabalho. Como principal gestor da idéia ABAG, imprimiu características peculiares à associação. Formularemos algumas hipóteses quanto ao futuro da ABAG, no entanto, o objeto temporal de análise termina com a passagem de Araújo.

Dois problemas centrais foram a base de nossa pesquisa, a saber: 1) Por que a Segurança Alimentar era a prioridade social da ABAG e; 2) Como esta associação recria o significado de Segurança Alimentar a fim de atender a seus objetivos e bases sociais?

As noções campo de representação política e campo de produção ideológica, que Jorge Romano utiliza para a análise da representação camponesa na luta pela terra³, absorvendo idéias desenvolvidas por Bourdieu, auxiliam a delimitar as áreas de interesse de nosso trabalho. O segundo campo, pode ser compreendido também como um campo de disputa. Esta noção é apresentada em alguns trabalhos de Roberto Moreira⁴, que sugere ser este um campo no qual se produzem idéias a partir de visões distintas de sociedade. Nosso trabalho analisa o campo de representação empresarial, no qual a ABAG surge e busca legitimação, pretendendo ocupar espaços entre outras organizações empresariais. Pretendemos estudar os eixos do discurso com o qual a ABAG procura se legitimar frente ao campo de representação política onde está inserida. Com este discurso, a ABAG posiciona-se, também, no campo de produção ideológica em torno da noção Segurança Alimentar, imprimindo a esta tons que refletem suas aspirações políticas.

³ “Discurso religioso e imaginário na luta pela terra”, Revista *Estudo Sociedade e Agricultura*, nº 4, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, julho de 1995, pp. 66-77.

⁴ “Disputas paradigmáticas nos programas de pós-graduação em economia e desenvolvimento rural: Reflexões e desafios”, *Seminário Internacional Jornadas Redcapa 1996*, Rio de Janeiro, Redcapa, CPDA/UFRRJ e Projeto Fao-Itália, maio, 1996 e “Formação profissional das ciências agrárias: Questões da atualidade”, *1ª Reunião Plenária do Programa ALFA Rede Estrela*, Rio de Janeiro, UFRRJ, março, 1996.

Para a investigação destas questões lançamos as seguintes hipóteses: A noção Segurança Alimentar ganha dimensão política e social no quadro de ampliação da exclusão social no Brasil em meio ao processo de democratização. Neste cenário, a ABAG reformula a noção Segurança Alimentar, enfocando seus interesses e proposições, visto as possibilidades abertas de valorização das atividades ligadas ao *agribusiness*, ao mesmo tempo que busca legitimação frente ao próprio setor, a sociedade e o governo.

No decorrer da pesquisa, as hipóteses foram se moldando ao que encontrávamos, abrindo novos campos para a reflexão. Os processos que envolviam as dinâmicas presentes no Conselho Nacional de Segurança Alimentar, CONSEA, a Ação da Cidadania e, posteriormente, o Comunidade Solidária tiveram grande importância nas reformulações aqui orquestradas.

1.2 Considerações de ordem metodológica

A leitura de Pedro Demo e Roberto José Moreira contribuíram para estas reflexões metodológicas. Para o primeiro, não existe objetividade ou neutralidade em ciência social, “quer porque a ciência trabalha com objetos construídos, ou porque objetos históricos já são ideológicos intrinsecamente, ou porque os cientistas são responsáveis pelas conseqüências do que constróem...”⁵. Da mesma forma, Moreira indica que considerar neutro o saber científico é ignorar a apropriação privada do conhecimento e deixar de compreender os limites que a ordem dominante impõe ao próprio fazer universitário⁶.

Todavia isto não significaria pouco rigor na obtenção da informação, em sua análise e conclusões, se pretendemos cientificidade. Neste sentido, Pedro Demo defende o compromisso com a pesquisa objetivada, vista como “processo construído, conquistado, labutado de referenciar a realidade assim como ela é, ainda que nunca seja viável de todo. No fundo, esta é a razão da metodologia científica, ou seja, a propedêutica do questionamento sempre em construção e reconstrução. Este método é o que faz, sobretudo, o científico”⁷.

⁵ Pedro Demo, *Pesquisa e construção de conhecimento*. Biblioteca Tempo Universitário 96, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994, p. 25

⁶ Roberto José Moreira, “Cinco teses equivocadas”, *Revista Estudos, Sociedade e Agricultura*, nº 3, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, novembro de 1994, pp. 124-134.

⁷ Pedro Demo, *op. cit.*, p. 25.cv

A construção científica, segundo Pedro Demo, mais que qualquer outro conhecimento, promove inovações. Para o autor, a ideologia não é o móvel que faz avançar conhecimento, se bem que possa estimular, visto o engajamento que ela suscita, mas sim a ciência. “Se quisermos de fato mudar a realidade, mais que justificar posições, privilégios, interesses, é preciso, inapelavelmente, conhecê-la da maneira mais objetivada possível. Isto é tão concreto, que a ideologia mais inteligente é aquela que busca na ciência seu instrumento mais poderoso. A ideologia, por mais brilhante e comprometida que seja, jamais substituirá a ignorância”⁸.

Para Pedro Demo, a utopia da democracia (aquela perfeitamente controlada pela base, onde todos são cidadãos plenos, a economia serve ao bem-estar comum, a equalização de oportunidades é completa, a desigualdade não existe) é essencial. A sociedade que a perde estagna-se e assumiria a miséria concreta como ideal⁹. Por nossa parte, ver e analisar a sociedade e seus projetos por este prisma é um dos parâmetros na elaboração deste trabalho. Portanto, aliamos-nos à exigência de Demo quanto à liberdade irrestrita de argumentação, como fundamental para o conhecimento e para a sociedade. Todavia, o autor não a confunde com qualquer dispensa de lógica e de qualidade formal, “ignorância coletiva nunca foi sabedoria”¹⁰. Para ele a democracia necessita de conhecimento adequado para a consciência e organização política.

Quanto a elaboração intelectual, Demo alerta para a busca da construção explicativa. Para tanto, dialogando com o autor, prioriza-se, aqui, as informações pertinentes a este objetivo, tendo em conta as dificuldades da ciência contemporânea em manejar a dimensão qualitativa¹¹.

Deve-se dar atenção para o que Pedro Demo considera questões fundamentais para a constituição do conhecimento. O rigor formal científico exige tratamento ordenado e sistematizado da informação com as quais se buscará os argumentos para compreender e interpretar a realidade. O autor ainda destaca a importância em conhecer as polêmicas e as tendências, além de teorias ideologicamente diversas, ou seja, da capacidade do pesquisador em se atualizar, dependerá a qualidade do referencial teórico.

⁸ Ibid., p. 26.

⁹ Ibid., p. 30.

¹⁰ Ibid., p. 56.

¹¹ Ibid., p. 31.

O trabalho realizado procurou ter em conta os limites históricos do conhecimento e, portanto, considerando a transitoriedade da verdade e sua composição por múltiplos determinantes. A partir desta percepção da realidade, a dissertação pretende contribuir na construção do saber científico, ao mesmo tempo, que permite o diálogo com sua constante superação. Tal esforço intelectual acabado não significa a chegada a um ponto de finalização (a parte as necessidades da formalidade acadêmica). Como diz Minayo, “no processo do conhecimento não há consenso e não há ponto de chegada”¹². Assim, as idéias aqui expressas procuram concorrer para abrir ou aprofundar este ou novos campos de debate.

A dissertação está organizada em seis capítulos. No segundo, analisa-se o ambiente político-ideológico das últimas duas décadas, quando busca-se refletir sobre a expansão da hegemonia neoliberal como norteadora das escolhas políticas nas sociedades contemporâneas, bem como suas especificidades nacionais.

No terceiro capítulo, analisa-se a nebulosa que envolve a noção Segurança Alimentar, ou seja, os múltiplos significados associados a esta noção, examinando-se as principais utilizações do termo tanto ao nível internacional, como quando ele passa a ser definido no Brasil.

Antes de discutir-se a apropriação da noção Segurança Alimentar pela ABAG, busca-se refletir, no quarto capítulo, sobre os interesses e as bases sociais do *agribusiness* pós-64, no qual revisa-se a constituição do setor e o papel das políticas públicas em sua consolidação. Aqui são analisados os diversos segmentos do *agribusiness* e sua evolução, enfocando seus interesses políticos e econômicos.

¹² Maria Cecília de Souza Minayo, *O desafio do conhecimento*. São Paulo e Rio de Janeiro, Hucitec-Abrasco, 1993, p. 228.

No quinto capítulo, procura-se compreender o processo de criação da ABAG, seus objetivos e os eixos de seu discurso. Estes fatores remetem-se diretamente a sua concepção de Segurança Alimentar, que será trabalhada no sexto e último capítulo, que tem como pano de fundo a trajetória dos sentidos que a Segurança Alimentar experimenta nas falas que se confrontam no crescente campo de disputa ideológico em torno da noção, no qual se expressam diferentes visões sociais de mundo¹³. Ainda no capítulo, explicitam-se as conclusões, que se voltam ao debate sobre o aperfeiçoamento democrático brasileiro, tendo em vista a construção de espaços de embates políticos nas definições de ações a partir da disputa pelo significado Segurança Alimentar.

¹³ Michel Löwy utiliza o conceito quando analisa os marcos históricos interpretativos do campo denominado de sociologia do conhecimento. Para este autor, dois aspectos devem ser destacados: “1) trata-se da visão de mundo social, isto é, de um conjunto relativamente coerente de idéias sobre o homem, a sociedade, a história, e sua relação com a natureza... 2) Esta visão de mundo está ligada a certas posições sociais..., isto é, aos interesses e à situação de certos grupos e classes sociais”. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen. Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo, Cortez Editora, 1994, p. 13.

Capítulo 2: O ambiente político e ideológico das últimas duas décadas

2.1 Introdução

Na América Latina, reflexo de um movimento internacional, políticas de inspiração neoliberal passam a hegemonizar as esferas decisórias a partir do início da década de 80, sendo que no Brasil este fenômeno chega claramente com o governo Collor de Melo, em 1990.

O senso comum passa a clamar por um mundo com maior liberdade para o capital, com menos Estado e mais mercado, apesar do agravamento da marginalização social e insegurança alimentar que políticas com este fim traduzem.

Trata-se, aqui, de contextualizar as características políticas e ideológicas do fim do século, destacando as influências e particularidades na América Latina e no Brasil. Na conclusão, apresenta-se o porquê da reconstituição histórica do movimento político ideológico.

2.2 Ascensão e declínio do Welfare State nos países capitalistas avançados

Antes de discutir-se como evolui o neoliberalismo é importante uma breve passagem pelo desenvolvimento do Estado de Bem-estar social, principal foco da crítica neoliberal.

Após a primeira guerra mundial, houve uma inédita ativação de imensas massas, compelindo as classes dominantes, na visão de Vacca, a elaborar um novo tipo de Estado. A organização política dos trabalhadores, a expansão do sufrágio, com o parlamento deixando de funcionar como sede da unificação política das classes fazem

com que o mercado deixe de ser o principal instrumento de legitimação da ordem social e política existente. A crise de 1929 mostra que os mecanismos de mercado não eram suficientes para a retomada dos investimentos e da produção¹⁴.

O desenvolvimento da produção de massa necessitava unia organização da sociedade capaz de difundir o consumo. Para Vacca, a máquina do Estado teria sido moldada para este fim. Nascia o Banco Central e o papel moeda, instrumentos que concentravam nas mãos do governo a direção dos capitais, dos investimentos e a regulação dos ciclos econômicos. Desenvolveram-se os gastos públicos, os aparelhos de reprodução social, políticas de plena ocupação e o estímulo ao consumo individual¹⁵.

Após a segunda guerra mundial difunde-se em todo o Ocidente, sobre as bases citadas, um tipo relativamente homogêneo de Estado e sociedade e, nos países europeus, o Estado social. Vacca recorda os pressupostos internacionais nos quais assenta esta difusão: 1) o novo sistema monetário, após os acordos de Bretton Woods; 2) o Plano Marshall, com os objetivos de reconstrução das economias capitalistas européias e de sustentação da guerra fria; 3) a disponibilidade de matéria-prima de baixo custo nos países de terceiro mundo, ampliando o diferencial de desenvolvimento entre os países produtores¹⁶.

O Estado social passa a sustentar um desenvolvimento caracterizado pela expansão do consumo individual regulado pelo Estado. Vacca observa que as classes dominantes são forçadas a abrir um sistema de relações contratadas com o movimento operário, que ampliam suas possibilidades de influenciarem no destino dos gastos públicos e no próprio desenvolvimento. Surge, para o grande capital, a necessidade de socializar os custos de produção e reduzir os custos de reprodução da força de trabalho. Assim, por um lado, cresceram os gastos estatais com a inovação tecnológica e pesquisa científica e, por outro, um campo no qual as classes trabalhadoras podiam reivindicar segurança social, formação profissional e assistência sanitária. Os partidos políticos de massa e as organizações de interesse tornam-se os veículos de legitimação do sistema, oferecendo consenso em troca de influência crescente sobre os gastos públicos e redistribuição de renda. O acima descrito é, na construção de Vacca, a estrutura fundamental, econômica e política, do *Welfare Slate* europeu dos anos 60¹⁷.

¹⁴ Giuseppe Vacca. “Estado e mercado, público e privado”. Revista *Lua Nova*. nº 24, São Paulo. CEDEC e Marco Zero, setembro, 1991. pp. 152-153.

¹⁵ *Ibid.*, p. 153.

¹⁶ *Ibid.*, p. 153.

¹⁷ *Ibid.*, p. 154.

O universalismo, o solidarismo, e a desmercadorização da força de trabalho, indica Gosta Esping-Anderson, são os melhores parâmetros para a análise do *Welfare State*¹⁸. Quanto mais altos, mais próximos estariam dos princípios pelos quais os agentes históricos se uniram e lutaram por sua implementação. Para o autor, o *New Deal*, ao menos em sua primeira formulação, era tão social-democrata quanto a social-democracia contemporânea da Escandinávia.

Na visão de Claus Offe, o Estado social foi a mais importante fórmula de paz para as democracias capitalistas desenvolvidas, consistindo na obrigação explícita do Estado em proporcionar assistência e apoio aos cidadãos, assegurando direitos legítimos. O Estado social funda-se no reconhecimento do papel dos sindicatos no processo de negociação coletiva entre o capital e o trabalho, bem como, na formação da vontade política. Sua estrutura, em todo o período do pós-guerra, foi reconhecida como a solução política para as contradições sociais nos países capitalistas desenvolvido¹⁹.

A introdução do Estado social, indica Offe, foi possível numa época de economia crescente, além do que, à luz da doutrina keynesiana, concebia-se o Estado social como estabilizador político e econômico. Neste sentido, contribuía para regenerar as forças do crescimento econômico, evitando ciclos recessivos e, portanto, não era visto como uma carga imposta à economia. O Estado social serviu a heterogêneos objetivos, entre eles: combate às reformas socialistas e à estabilização do ciclo conjuntural. Assim, possibilitou um leque de amplas forças para a sua organização política que, todavia, é por esta mesma multiplicidade de forças que se converte em um objeto de conflito²⁰.

¹⁸ “As três economias políticas do Welfare state”, Revista *Lua Nova*, n° 24, São Paulo, CEDEC e Marco Zero, setembro, 1991, pp. 97-116.

¹⁹ *Trabalho e sociedade. Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*. Biblioteca Tempo Universitário, n° 89, volume 2, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1991, pp. 113-114.

²⁰ *Ibid.*, pp. 114-115.

2.3 Mudança de rumo: o neoliberalismo

Em publicação recente²¹, Perry Anderson traça um inquietante painel sobre a difusão e o predomínio das idéias neoliberais neste fim de século. O neoliberalismo²² surge em reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar. O texto de origem desta corrente é *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, datado de 1944, no qual há uma enérgica defesa dos mecanismos de mercado contra qualquer limitação destes por parte do Estado. Hayek e seu grupo consideravam que o Estado de Bem-estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, das quais dependiam a prosperidade de todos. Contra corrente à época, valorizavam positivamente a desigualdade²³.

A partir dos anos 60 manifestam-se crises no *Welfare State*. Vacca as define como: 1) fiscal; 2) de legitimação; 3) de governabilidade²⁴.

No plano internacional, o fim do padrão dólar e os câmbios fixos e as mudanças nas relações de intercâmbio entre os países desenvolvidos e os produtores de matéria-prima (o choque do petróleo é o melhor exemplo) caracterizam o período. Nos planos nacionais, ampliam-se os gastos públicos com as camadas marginalizadas

²¹ “Balanço do neoliberalismo”. in: *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1995, pp. 9-23.

²² Alain Wolfelsperger distingue vários liberalismos. Considera que a diversidade é a sua regra, contudo tenta traçar quais seriam as idéias comuns entre os economistas liberais. Assim, destaca três princípios fundamentais, comuns aos diversos liberalismos econômicos: 1) o princípio da ordem; 2) da autonomia; e 3) da catalaxia. O primeiro princípio diz que as relações entre os homens devem ser conformadas por regras que dêem a vida social um *minimum* de estabilidade e coerência. O liberalismo econômico, longe de ser fundado sobre a “lei da selva”, pretende ser, ao contrário, a melhor maneira de colocar fim ao estado da natureza hobbesiana, no qual cada um está engajado em luta de morte com todos. Já o segundo princípio revela que o ideal liberal remete a cada um a máxima responsabilidade pessoal na organização de sua existência. Os atos dos indivíduos devem depender de regras deles próprios e não de outros, salvo acordo entre as partes. O princípio da autonomia pode ser definido negativamente como o de anti-estatismo. Os dois primeiros princípios, ordem e autonomia, não fazem um par natural. A reconciliação das duas exigências contraditórias é o objetivo de todo liberalismo. A união é feita, por exemplo em Tocqueville, via uma liberdade moderada, tendo em conta as crenças, costumes e leis. O liberalismo econômico, no entanto, procura, quase exclusivamente, a unificação via o conjunto de instituições definidas como sistema de mercado. Hayek, citado pelo autor, escrevia que “uma catálise é a espécie particular de ordem espontânea produzida pelo mercado, através dos atos das pessoas que se conformam as regras jurídicas concernentes a propriedade, aos danos e aos contratos”. O terceiro princípio, de regulação de mercado, ou de catalaxia, são, portanto, as relações interindividuais conformadas por estas regras, que constituem o principal meio de conciliar ordem e autonomia. Os indivíduos devem somente se adaptar a um mínimo de obrigações abstratas, impessoais e naturais, vindas da evolução espontânea da sociedade. “La variété des libéralismes économiques”, in: *Les libéralismes économiques, Cahiers Français*, n° 228, Paris, La Documentation Française, 1986.

²³ Perry Anderson, op. cit., p. 9.

²⁴ Giuseppe Vacca, op. cit., p. 154.

(desempregados, idosos e outros) e com a sustentação da renda dos pequenos e médios agricultores, empresas artesanais, enfim, com os atores essenciais para a manutenção do sistema de aliança criado. Neste cenário, Vacca identifica cada uma das crises. As crescentes dificuldades de financiamento da demanda, sempre mais difusa de serviços e gastos sociais, detona a chamada Crise Fiscal. A Crise de Legitimação surge com a decrescente representação das classes trabalhadoras pelos sindicatos e partidos políticos operários tradicionais que, por sua vez, relaciona-se com as mudanças na divisão social do trabalho, apresentando, entre outras transformações, o trabalho precário, clandestino, a domicílio e ocasional, como formas de uma nova estrutura em expansão. Da Crise de Legitimação segue-se à Crise de Governabilidade, pois se ampliam as dificuldades em equilibrar acumulação e legitimação. As três crises, que aparecem no *Welfare State*, tem estreita ligação com o declínio do Estado-nação, que deixa de ser o terreno essencial das lutas pela hegemonia²⁵.

A partir de 1973, quando uma recessão mundial combina baixas taxas de crescimento e alta inflação, aponta Perry Anderson, houve forte retorno de doutrinas neoclássicas e monetaristas, que rejeitam energicamente o Estado social. Sua prescrição era: um Estado forte em relação aos sindicatos de trabalhadores e ao controle do dinheiro mas, ao mesmo tempo, fraco no que se refere às intervenções econômicas e gastos sociais. A reforma fiscal era imprescindível, pois incentivaria os agentes econômicos. Para tal fim, sugeria-se a redução dos impostos sobre os rendimento mais altos e as rendas²⁶.

A crítica neoliberal ao *Welfare State* julga que, ao invés de harmonizar, o Estado social agrava os conflitos da sociedade de mercado, pois impedem que as forças do mercado, alavancas verdadeiras da paz social e do progresso, funcionem adequadamente. Segundo Clauss Offe, dois motivos principais sustentam a crítica: 1. O aparelho do Estado social impõe ao capital regulamentações e tributos excessivos, o que deteria a inclinação para o investimento e, por outro lado; 2. concede aos trabalhadores e sindicatos reivindicações, direitos e posição de poder que inibiriam a vontade de trabalhar. Os dois efeitos provocariam, denominada pelos pensadores neoliberais, a dinâmica do desenvolvimento decrescente. Segue-se pesadas pressões econômicas e políticas, respectivamente transformadas em inflação e ingovernabilidade. O uso reacionário destas idéias é denunciado por Offe que, no entanto, acredita que o Estado social, na medida em

²⁵ Ibid., pp. 154-159.

²⁶ Perry Anderson, op. cit., pp. 10-11.

que foi “projetado como remédio contra algumas doenças da acumulação capitalista, é possível que a natureza da própria doença constranja o paciente a renunciar ao próprio remédio”²⁷.

A argumentação neoliberal, para Offe, é sustentada pelos empresários que, pela sua posição e poder, possuem capacidade de explicar a realidade. Desta forma, o que é definido como carga insuportável, levando a uma efetiva redução de investimentos, será, de fato, pelo menos até o ponto qual, acreditem, consigam reduzir os custos com o Estado social. Quanto à diminuição da disposição para o trabalho, poderia ser lida de maneira oposta às intenções dos conservadores: as leis de proteção aos trabalhadores possibilitam resistência às práticas de exploração que, sem tais leis, seriam amplamente utilizadas. O Estado social tornou a exploração do trabalho mais complicada e menos calculável. Offe observa que não se alterou o controle do capital sobre a produção, todavia fortaleceu-se o potencial dos operários em se opor ao controle do capital. Houve uma deslocação de forças em favor do trabalho assalariado, no interior de um sistema de exploração e controle privado. A análise conservadora mostra, além da diminuição no empenho no trabalho, a diminuição na quantidade de trabalho produtivo disponível, pois não considera produtivo a prestação de serviços públicos²⁸.

Em 1979, na Inglaterra, Margareth Thatcher, inaugurou a aplicação do modelo neoliberal na Europa. Posteriormente, avalia Anderson, a maioria dos países europeus ocidentais acompanhariam, em graus diferenciados, suas concepções. A força da nova postura se reflete mesmo em governos social-democratas, eleitos no início da década de 80, que passam a se reorientar por políticas muito próximas à ortodoxia neoliberal. O neoliberalismo alcançava a hegemonia como ideologia²⁹.

Dois momentos do neoliberalismo são descritos por Sônia Draibe: O primeiro defensivo e; o segundo, ofensivo. Até o final dos anos 70, o movimento é percebido negativamente. O neoliberalismo aconselha a remoção, via negação dos princípios social-democratas, das regulações econômicas e sociais. Já na ofensiva, ele demanda a elevação da competitividade sistêmica, reforço aos mecanismos de modernização, flexibilização estrutural e de fatores sociais condizentes com as novas tecnologias³⁰.

²⁷ Claus Offe, op. cit., 1991, p. 118.

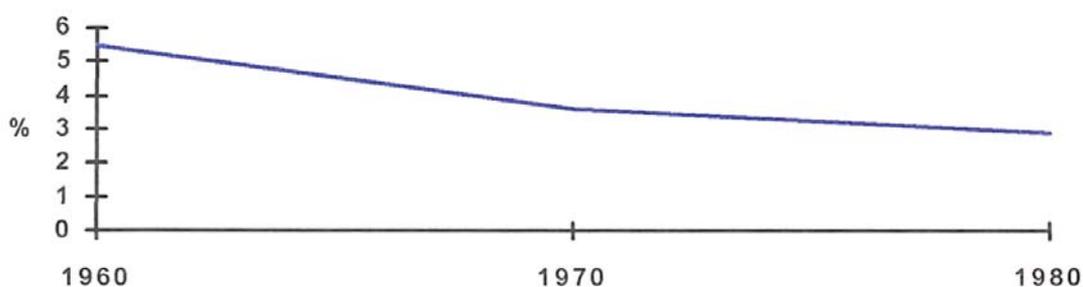
²⁸ Ibid., pp. 115-122.

²⁹ Perry Anderson, op. cit., pp. 11-14.

³⁰ Sônia Draibe, “As Políticas Sociais e o Neoliberalismo”, *Revista da USP, Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo*, nº 17, São Paulo, 1993.

As políticas neoliberais, escreve ainda Anderson, tiveram grande êxito na contenção da inflação. No entanto, o crescimento econômico, outra grande preocupação do discurso neoliberal, apresentou acentuada queda no conjunto dos países de capitalismo avançado nas últimas 3 décadas (ver gráfico 1). A desregulamentação financeira, elemento importante do programa neoliberal, fez com que os maiores lucros procurassem a inversão especulativa³¹.

Gráfico 1 - Média de Crescimento anual dos países mais desenvolvidos



Fonte: Perry Anderson, 1995.

A recessão do início dos anos 90, com o aumento do desemprego, não foi suficiente, mostra Perry Anderson, para provocar reações contrárias ao neoliberalismo. Para o autor, a doutrina demonstra grande vitalidade, fato em parte explicado pela queda dos partidos comunistas do leste europeu, amplamente identificado como triunfo dos mais ferrenhos defensores do neoliberalismo.³²

2.4 O neoliberalismo na América Latina e no Brasil.

Na América Latina, o Chile, sob a ditadura de Pinochet, foi o primeiro país a aplicar programas neoliberais na história contemporânea. O exemplo mostra que liberdade e democracia podem se tornar incompatíveis, desde que a maioria democrática

³¹ Perry Anderson, op. cit., pp. 14-16.

³² Ibid., pp. 16-19.

pretenda interferir nos direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e propriedade como queira³³.

Assim, a palavra de ordem “menos Estado, mais mercado”, sugere Vacca, demonstra que interesses de classe estão em jogo. Nos últimos anos, grandes conquistas democráticas foram realizadas através da expansão das funções do Estado e, de encontro a isto, o neoliberalismo pode ser visto como um programa de redistribuição de renda e poder, só que pendendo para os mais fortes³⁴.

Experiências latino-americanas mais recentes mostram que, apesar de sempre contarem com grande concentração de poder no executivo, não só regimes autoritários podem impor com êxito políticas neoliberais. Entretanto, como sugere Anderson, um elemento induz democraticamente um povo a aceitar as mais drásticas políticas neoliberais, a hiperinflação³⁵.

A avalanche liberal-conservadora, expressão que pode ser mais significativa para o Brasil, tem encontrado pouca resistência e isto é constatado mesmo por revistas de esquerda, como é o caso da Teoria e Debate, publicação do Partido dos Trabalhadores. Na revista, José Luis Fiori fala em imobilização intelectual ao liberal conservadorismo, acreditando que grande parte dos intelectuais de oposição vem racionalizando a inevitabilidade material e global das reformas e políticas econômicas liberais. Estas agora aparecem como sendo a única forma. O autor ainda destaca o papel que vem sendo dado à palavra de ordem governabilidade. No caso brasileiro, a ingovernabilidade seria resultado de um excesso de demandas sociais reconhecidas pela Constituição promulgada em 1988 e, ao mesmo tempo, da resistência à implantação do novo consenso, as reformas neoliberais. Tais reformas, afinal, teriam capacidade de devolver a estabilidade e crescimento à economia brasileira³⁶.

Em outro artigo da revista, Atílio Borón, analisando as particularidades da experiência argentina, país profundamente inserido no deslocamento rumo a posições neoconservadoras, refere-se, também, ao novo senso comum privatista, inimigo de tudo que seja público e realçando as maravilhas do mercado. O autor mostra que seu país tem sido merecedor incessante de elogios da assim chamada comunidade financeira

³³ Ibid., pp. 19-20.

³⁴ Giuseppe Vacca, op. cit., pp. 160-161.

³⁵ Perry Anderson, op. cit. pp. 21-22.

³⁶ “Governabilidade, por que e qual? *Teoria e Debate*, nº 29, São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 1995, pp. 57-62.

internacional. O governo Menen, privatizando, desregulamentando e liberalizando ortodoxamente a economia, estimula mercados selvagens, favorecendo, acima de tudo, a concentração de renda. Mesmo assim, Menen ganhou as eleições presidenciais de 14 de maio de 1995, demonstrando a força das transformações em curso, que moldam a consciência pública, o sistema partidário e o próprio movimento operário³⁷.

Os acontecimentos em Chiapas, onde índios e camponeses, utilizando a denominação de Exército Zapatista de Libertação Nacional³⁸ insurgiram-se contra a pobreza, a fome, a farsa eleitoral, o desemprego³⁹ quando da assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte - NAFTA - são sinais de que políticas de inspiração neoliberal começam a experimentar profundas resistências. Na época, Jorge Castañeda⁴⁰ previa outras explosões de violência ou surgimento de movimentos radicais em outros pontos do México, país caracterizado pela ausência de meios de expressão democráticos em seu sistema político, dominado desde 1929 pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI). Para o cientista político, a rebelião foi um símbolo das contradições das políticas neoliberais, que aumentam as desigualdades e desmantelam as redes de proteção social⁴¹.

A análise de Jose Nun sobre o problema mostra que a atual situação possui uma peculiaridade que atinge muitos que se dedicam à ciência política, pois “enquanto na segunda metade do século XIX as transições européias para o liberalismo democrático estiveram marcadas por um intenso debate sobre princípios, hoje assistimos a uma naturalização crescente tanto deste tipo de regime como da chamada ‘economia de mercado’ que aparece como sua contraface⁴². O autor aponta dois riscos em que tal massividade pode incorrer: a falácia da agregação, assimilando situações que pouco têm em comum, desembocando em becos teóricos sem saída, como o apregoador “fim da história e promover um reducionismo político, transportando experiências de um contexto para outro de maneira apriorística e acrítica. Nun salienta que o mercado não é privativo

³⁷ “A apoteose do menemismo”, *Teoria e Debate*, n° 29, São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 1995, pp. 41-43.

³⁸ Emiliano Zapata (1883-1919), durante a Revolução Mexicana liderou os camponeses do sul do país. Com o slogan “Terra e Liberdade lutou contra o governo e os grandes proprietários de terras e junto com Pancho Villa chegaram a conquistar a cidade do México. “Zapata liderou os camponeses”, *Folha de São Paulo*, 9/01/94, p. 3.3.

³⁹ “Rebeldes divulgam plano de governo”, *Jornal do Brasil*, 7/01/94, p. 13.

⁴⁰ “Castañeda prevê banho de sangue”, *Jornal do Brasil*, 7/01/94, p.13.

⁴¹ Analiso muitos dos autores citados neste capítulo no texto “A ensaística sobre os tempos neoliberais”, *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, n° 2, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1994, pp. 95-98.

⁴² “A democracia e a modernização trinta anos depois”, *Revista Lua Nova*, n° 27, São Paulo, CEDEC, 1992, p. 32.

do capitalismo, bem como as eleições periódicas ou partidos políticos não são exclusivos do liberalismo democrático. O autor lembra que a literatura dominante, no segundo pós-guerra, operava com um modelo de desenvolvimento político dicotômico, no qual as sociedades tradicionais, com o crescimento econômico, urbanização, integração ao mercado mundial e instalação de um regime político de democracia representativa, se modernizavam. No entanto, o processo modernizador latino-americano, cria um novo dualismo. O setor tradicional já não é mais visto como obstáculo ao desenvolvimento, mas a própria modernização produz exclusão social⁴³.

Tal dualismo, na elaboração de Lechner, ganha outros elementos. O autor diferencia modernização e modernidade, identificando a primeira com as categorias da eficácia, produtividade e competitividade e, a segunda, com os valores da cidadania, soberania popular e direitos humanos, considerando-os requisitos universais. Aplicando os conceitos ao caso latino-americano, temos que, enquanto o lado da modernização tem mecanismos típicos de integração transnacional (mercado, avanço científico-tecnológico), o lado da modernidade apresenta um déficit institucional acentuado⁴⁴.

Nun ressalta que, cada vez mais, modernização e crescimento capitalista tendem a se identificar, porém critica a identidade da modernização exclusivamente com o progresso, o bom e o justo. Para o autor, a “modernização é um processo contraditório, inseparável de uma dialética da dominação”⁴⁵. O crescimento vertiginoso da massa marginalizada na América Latina mostra os rumos perversos de um processo de modernização, no qual a integração transnacional se dá simultaneamente à desintegração nacional. Se a modernização é atualmente um critério necessário de desenvolvimento econômico, valor culturalmente aceito, legitimador do processo político, isto não significa o consenso sobre um modelo único de modernização. Sendo um processo historicamente determinado, definido por fatores específicos, suas características serão definidas pelas forças políticas atuantes. Como ainda observa Lechner, a exclusão na América Latina não pode ser aceita como legítima, como se fosse natural ou transitória, segundo sustenta o discurso neoliberal. O modelo neoliberal, além de não resolver economicamente os problemas da pobreza, ao contrário, os potencializa, aumentando as desigualdades⁴⁶.

⁴³ Ibid., pp. 35-36.

⁴⁴ Norbert Lechner, A modernidade e a modernização são compatíveis”, Revista *Lua Nova*, número 21, São Paulo, CEDEC, setembro 1990, pp. 74-75.

⁴⁵ Jose Nun, op. cit., p. 42.

⁴⁶ Norbert Lechner, op. cit., pp. 78-79.

Já a crise do Estado nacional, vista por Francisco de Oliveira como a incapacidade deste liderar o processo de expansão capitalista no Brasil, tem sido a palavra de ordem sistematicamente repetida pelo neoliberalismo brasileiro. Para o autor, apoiando-se na tese de Roberto Schwarz⁴⁷, o chamado neoliberalismo brasileiro aparece como fora do lugar, visto o longo período que o Estado brasileiro esteve exclusivamente a serviço da elite política e econômica do país. Como Oliveira diz, “o Estado brasileiro foi o instrumento eficaz e, no mais das vezes, notavelmente repressivo, de socialização das perdas e privatização dos benefícios”⁴⁸.

Antes de ser uma demanda pela redução do Estado, segundo Oliveira, a crise do Estado significa a tentativa de reprivatizar a relação social de produção. Para o autor, a fúria antiestatal visa “liquidar um Estado cuja formação contraditória estava acolhendo o peso cada vez maior das classes dominadas através da institucionalização de espaços públicos que jogavam para o lixo as práticas populistas de privatização do público, tendo já liquidado a pretensão autoritária de completa despolíticação da economia e privatização da política”⁴⁹. A ampliação da cidadania mediada pelo Estado é minada por um discurso preventivo, pois no Brasil, diferente dos países capitalistas centrais, a institucionalização de conquistas das classes subalternas ainda está em fase germinativa e longe de universalizar-se e concluir-se.

2.5 Conclusões

O neoliberalismo surge num movimento político ideológico de crítica ao *Welfare State* que, por diversas conjunções, havia ampliado as funções do Estado no sentido de um maior atendimento público das demandas sociais. O neoliberalismo percebe o processo como um peso contrário à dinâmica produtiva, recomendando políticas de diminuição do gasto social. A hegemonia do pensamento neoliberal no mundo de hoje é evidente, todavia, na América Latina e, em particular, no Brasil estas idéias aparecem como fora de lugar, pois aqui o *Welfare State* não se constituiu completamente.

⁴⁷ O autor sugeriu que “ao longo de sua reprodução social, incansavelmente, o Brasil põe e repõe idéias européias, sempre em sentido impróprio”. *Ao Vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1981, p. 24.

⁴⁸ “A prova dos nove: conflito de classe, publicização e nova contratualidade”, in: *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo, Hucitec, ANPOCS e IPEA, 1994. p. 10.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 11.

O neoliberalismo brasileiro passa a ter vigor no contexto do processo de democratização das últimas duas décadas. Portanto, a construção da noção Segurança Alimentar é profundamente associada tanto às idéias de inspiração neoliberal, notadamente no significado de Segurança Alimentar da ABAG, quanto às questões relacionadas a democracia e a cidadania, como se verá a seguir.

Capítulo 3: A nebulosa sobre a noção Segurança Alimentar, historicizando os significados.

3.1 Introdução

Este capítulo aborda a origem da noção Segurança Alimentar, bem como os sentidos e significados sociais que ela toma ao ingressar no debate sobre o problema alimentar no Brasil, tanto na esfera da sociedade civil, como ao nível da atuação governamental.

Inicialmente, algumas idéias são desenvolvidas sobre a nebulosa em torno do significado da noção. A seguir, são tecidas considerações sobre o surgimento do termo Segurança Alimentar, os sentidos e os tipos de ações que são demandadas nos países em que o adotam. Continuando, discuti-se as bases históricas nas quais se assentam a apropriação do termo no Brasil, bem como os contornos que ganha a noção a partir dos principais atores que a absorvem, tendo o Governo Paralelo, vinculado ao Partido dos Trabalhadores, à frente. Posteriormente, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, intensifica-se a formação de um campo de produção ideológica no qual se multiplicam sentidos para a Segurança Alimentar, entre eles o que imprime a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e a ABAG.

Traçando um paralelo com o que aponta Moreira⁵⁰ para a problemática ambiental, também aqui, a não consolidação de uma hegemonia no campo da significação permite a criação da imagem de uma nebulosa. No caso da Segurança Alimentar, as premissas e significados hegemônicos não estão assentados. Assim, a figura da nebulosa para definir as várias percepções existentes sobre o termo Segurança Alimentar parece pertinente.

⁵⁰ Roberto José Moreira, op. cit., 1996, p. 3.

Renato Maluf indica que o uso da noção Segurança Alimentar tem diferentes sentidos ao tratar do problema nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos, além de expressões diferenciadas em uso por atores sociais distintos.⁵¹

No Brasil, a noção está presente no movimento Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, em documentos elaborados pelo Partido dos Trabalhadores, como também está no discurso da ABAG. Este setor empresarial, tendo as mercadorias agropecuárias e, portanto, o segmento alimentar como objeto de seus negócios entra na disputa pela noção de Segurança Alimentar procurando imprimir um significado associado a seus interesses. O conjunto de diferentes atores confrontam seus significados de Segurança Alimentar num campo de disputa ideológico. A produção ideológica foi impulsionada com a constituição do CONSEA, amplificando o debate.

Outras instituições, por sua vez, percebem a Segurança Alimentar com o enfoque na vigilância sanitária, ou seja, destacando a qualidade do alimento. Por exemplo, em 1983, a revista Saúde no Mundo, da Organização Mundial da Saúde trazia diversos artigos mostrando a Segurança Alimentar como o acesso ao alimento saudável. Assim, “...há comunidades em que o principal fator determinante da alta prevalência de desnutrição não é a falta de alimentos ao nível familiar, e sim um ambiente doméstico insalubre, a falta de asseio pessoal e consumo de alimentos contaminados e em mau estado, o que resulta em repetidos episódios de diarreia e outras doenças infecciosas... Tal razão certamente bastaria para que as autoridades nacionais, inclusive as de saúde pública, investissem maciçamente em programas de Segurança Alimentar, com vistas a reduzir os altos índices de mortalidade e morbidade causados principalmente pelos alimentos microbiologicamente contaminados”⁵².

Na mesma revista, encontramos o texto abaixo, que reforça a relação da Segurança Alimentar com, e apenas com, a qualidade do alimento:

“...os membros mais pobres da sociedade, particularmente em países de baixa renda, talvez sejam indiferentes à Segurança Alimentar porque, no papel marginalizado que desempenham na sociedade, permanecem em total desconhecimento dos benefícios associados à Segurança Alimentar.

A Segurança Alimentar, ou sua ausência, é outro aspecto do problema da pobreza. Com o aumento da renda e a melhoria do nível educacional é provável que o desejo de Segurança Alimentar se intensifique e, com isto, a demanda. Os grupos de alta renda gastam,

⁵¹ Renato Sérgio Maluf. *Políticas de Segurança Alimentar, definições, determinantes e o papel do MAARA*. versão preliminar para discussão, Rio de Janeiro, CPDA, janeiro, 1994.

⁵² Fritz Kàferstein, “Segurança Alimentar, elemento essencial dos cuidados primários de saúde”, *Revista Saúde no Mundo*, Genebra, Organização Mundial da Saúde, outubro, 1983, p. 3.

em alimentos, proporção muito menor do que as camadas pobres, em consequência a compra de alimentos mais seguros e de mais qualidade é, para eles, muito mais fácil do que para os pobres.

Contudo, simplesmente porque os pobres não se possam dar o luxo de gastar dinheiro em Segurança Alimentar, não deveriam os governos eximir-se de sua responsabilidade nesta área. Com seus recursos limitados, deveriam recorrer a métodos de melhoramento de Segurança Alimentar que, além de eficazes do ponto de vista de custo, correspondessem ao ambiente econômico, social e cultural aos sistemas alimentares em que ocorre a contaminação”⁵³

Esse problema não aparece na literatura de língua inglesa, pois, como aponta Spers, existem dois termos para designar Segurança Alimentar: food security, quando se trata de um ponto de vista quantitativo e; food safety, quando referente a questões qualitativas.⁵⁴

A idéia de Segurança Alimentar sedimenta-se em dadas situações históricas e a elaboração de significados distintos corresponde ao contexto da dinâmica das forças sociais associadas à questão. Desta forma, criam-se e recriam-se campos de disputa ideológicos nos quais são construídos os sentidos da noção Segurança Alimentar. Nas sessões abaixo, estaremos discutindo os campos de disputa de idéias, bem como os significados assumidos pela noção Segurança Alimentar.

3.2 A resignificação da questão alimentar: Segurança Alimentar

3.2.1 O significado em seu contexto internacional

Nos países desenvolvidos, as políticas públicas associadas à noção de Segurança Alimentar têm-se limitado às políticas de sustentação da produção de alimentos estratégicos e à administração de estoques públicos com caráter preventivo. O nível médio de renda e, portanto, de acesso ao alimento não se constitui num problema central. Além disto, programas institucionais para setores de baixa renda e desempregados transferem o problema para outros campos de ação estatal. Desta forma, pode-se argumentar que, no conjunto dos países centrais, a noção de Segurança Alimentar aparece associada à forte intervenção governamental na garantia da oferta de alimentos como, também, na

⁵³ Lawrence Smith, “A economia da Segurança Alimentar”, Revista *Saúde no Mundo*, Genebra, Organização Mundial da Saúde, outubro, 1983, p. 26.

⁵⁴ Eduardo Eugênio Spers, “A segurança ao longo da cadeia agroalimentar”, Revista *Conjuntura Alimentos*, nº 1, vol. 5, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, São Paulo, fevereiro, 1993.

manutenção da renda dos agricultores. Sua constituição se deu no interior da construção do Estado de Bem-estar Social, fazendo com que a dimensão da equidade em relação ao acesso ao alimento não estivesse presente no cerne das políticas destinadas à Segurança Alimentar. No entanto, afirma Renato Maluf, as políticas relativas aos alimentos foram base para o desenvolvimento, sustentado na formação de um mercado de massas, no qual a elevação do poder de compra dos salários, além da incorporação de parte dos ganhos de produtividade, é fortemente influenciada pela disponibilidade de alimentos a preços baixos⁵⁵. A mesma idéia é apresentada por Abramovay quando, tratando da agricultura familiar no capitalismo avançado, ressalta que a diretriz da ação estatal, subsidiando o setor, está associada a generalização do consumo de produtos industriais⁵⁶.

O termo Segurança Alimentar parece estar relacionado com as vicissitudes do entre-guerras, que Eric Hobsbawm define como a “Era das Catástrofes”⁵⁷, quando tem sua origem. Marcado pela Grande Depressão e pelas duas Guerras Mundiais, os problemas da alimentação civil e militar passaram a ter caráter estratégico na definição dos conflitos. Assim, a Segurança Alimentar também pode estar associada à idéia de segurança nacional e ao esforço de guerra. Segundo José Eli da Veiga “para o nazismo, a Segurança Alimentar era tão importante quanto ao desenvolvimento da indústria bélica”⁵⁸.

A Segurança Alimentar é enfaticamente ligada a terminologia militar por Ricardo Abramovay, com todas as suas implicações. Políticas destinadas a Segurança Alimentar teriam, então, um caráter de dominação e seriam ligadas às estratégias militares. “A partir do momento em que há escassez e necessidade de um lado e abundância de outro, estão criadas as condições para que os alimentos se transformem numa arma, em instrumento de dominação”⁵⁹.

A Política Agrícola Comum Européia (PAC), segundo Jacques Le Cacheux, foi formulada no contexto do período de catástrofes. O funcionamento adequado do sistema agroalimentar aparecia como prioridade natural do Tratado de Roma, assinado em março de 1957 por seis países – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda – entrando em vigor em 1º de janeiro de 1958, em consequência das lembranças das privações da guerra

⁵⁵ Renato Sérgio Maluf, op. cit., 1994, pp. 4-8.

⁵⁶ Ricardo Abramovay, *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo, Hucitec, 1992.

⁵⁷ Período definido por este autor entre 1914 e 1945. *Era dos extremos: O breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995, pp. 29-219.

⁵⁸ *O desenvolvimento agrícola; uma visão histórica*. São Paulo, Hucitec e Universidade de São Paulo, 1991.

⁵⁹ *O que é a fome?* São Paulo, Brasiliense, 1985, p. 107.

e do imediato pós-guerra. A PAC visava inicialmente três objetivos principais: 1) a Segurança Alimentar da comunidade europeia; 2) abastecer o mercado consumidor com os preços mais baixos possíveis, considerando a modernização da agricultura e sua reestruturação; e 3) obter paridade entre os rendimentos dos agricultores e aqueles de outras categorias profissionais⁶⁰.

O clima de Guerra Fria, afirma De Filippis, fazia com que os Estados Unidos vissem com simpatia a criação de um bloco de integração econômica e política na Europa Ocidental, possibilitando o crescimento de seus aliados. Não foi por acaso que o primeiro passo para o processo fosse a coordenação e gerenciamento da ajuda americana do Plano Marshal.⁶¹

Para De Filippis, a PAC conferia centralidade institucional à agricultura, tornando-a elemento fundamental da construção europeia, o que lhe valeu o reconhecimento como cimento e pedra angular da Europa Unida⁶². Portanto, a Segurança Alimentar como política central da PAC e, em consequência, da união europeia, aparece profundamente relacionada com os embates da Guerra Fria.

O mesmo autor considera três os princípios que guiaram as definições dos mecanismos da PAC: o primeiro e básico, o mercado único dos produtos agrícolas; o segundo, a solidariedade financeira; e o terceiro, a preferência comunitária⁶³. Apontavam na abolição de obstáculos ao comércio entre os Estados membros e na prática de preços suficientemente remuneradores e estáveis, portanto desconectados dos preços internacionais⁶⁴. Em outros termos, constituía-se uma reserva de mercado e buscava manter a estrutura social do campo, desta forma, procurava reduzir o fluxo rural-urbano.

Parece interessante, nesta questão, a sugestão de Elisabetta Basile que, interpretando as razões das transformações do comércio exterior, indica como sendo um bom motivo para o protecionismo, no plano agrícola, a busca da auto-suficiência alimentar e na ênfase sobre a raiz rural da sociedade.⁶⁵

⁶⁰ “La politique agricole commune”, in: *L' Europe économique, Cahiers Français*, n° 264, Paris, La documentation française, jan./fev., 1994, p. 54.

⁶¹ Fabrizio de Filippis, “O acordo do GATT em agricultura e o processo de reforma da política agrícola da União Europeia”. *Seminário Internacional sobre Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada do Uruguai do GATT. União Europeia, Mercosul e NAFTA: Conflito de Experiências*. Rio de Janeiro, maio, 1995, p. 2.

⁶² *Ibid.*, p. 3.

⁶³ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁶⁴ Jacques Le Cacheux, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁵ “Le radice del protezionismo agricolo. Un ipotesi strutturalista”, in: G. Fabiani (a cura di) *Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati. Nuovi assetti internazionali in agricoltura*. Milano, Angeli, 1993, pp. 190-213.

Os objetivos da PAC, destaca De Filippis, traziam a convicta escolha pela conservação e consolidação do padrão agrícola familiar, justificada pela tradição histórico-cultural dos países membros e pelo peso eleitoral e político, representado pelo consenso da manutenção desta realidade social e produtiva⁶⁶.

A PAC priorizava os produtos alimentares de massa que fossem estocáveis e possuíssem um mercado mundial. Destacavam-se, dentre os produtos, os cereais, a manteiga, o leite em pó e a carne bovina. Visava assegurar a oferta comunitária contudo, garantia a sua desembocadura externa⁶⁷.

A sustentação de preços dos agricultores, acoplada à quantidade produzida, mostra De Filippis, favorece a adoção do progresso técnico, incentivando o aumento da produção, assegurando o objetivo da Segurança Alimentar, neste caso focalizada na auto-provisão⁶⁸.

O ritmo do aumento da disponibilidade dos produtos de massa foi mais sustentado do que o crescimento econômico e o consumo alimentar. A auto-suficiência foi atingida, para a maior parte dos produtos agropecuários, ao final dos anos 70 e, logo após, largamente ultrapassada, quando a produção agrícola europeia passa a exportar seus excedentes em quantidades crescentes (ver gráfico 2). O desenvolvimento das indústrias agroalimentares e dos circuitos de distribuição favorecem a diversificação da oferta alimentar, tornando mais elaborada e incorporando valor não-agrícola. O aumento da produção é acompanhado de ampla modernização e reestruturação das explorações agrícolas⁶⁹.

A intervenção da PAC, ainda observa De Filippis, possuía amplo consenso, pelo menos até o momento em que não havia excessos estruturais de produção e aumentos incontroláveis das despesas. Seus problemas se manifestaram de forma mais evidente nos anos 80, quando tem início o processo de sua revisão⁷⁰, tema que não será foco de nossa análise.

⁶⁶ Fabrizio de Filippis, op. cit., p. 3.

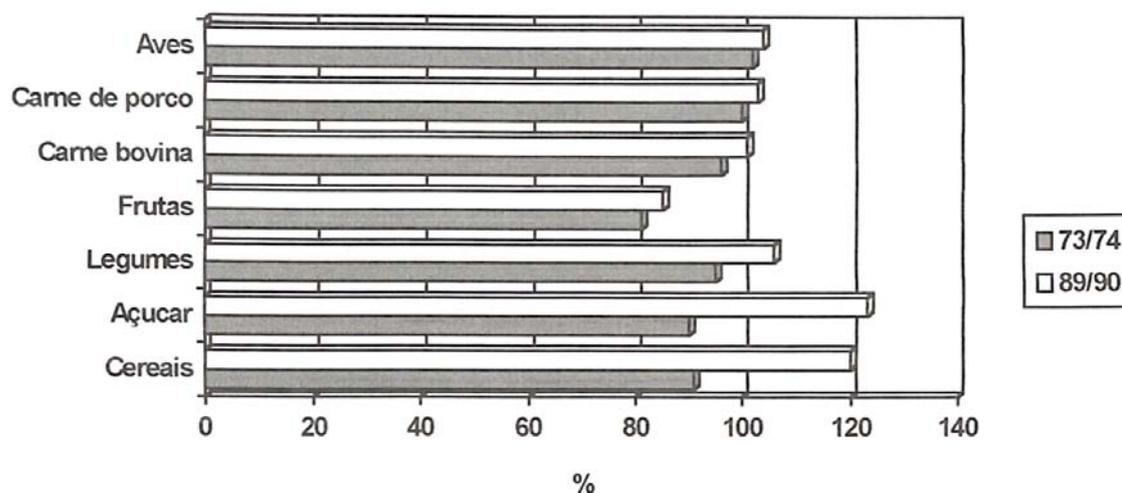
⁶⁷ Jacques Le Cacheux, op. cit., p. 54.

⁶⁸ Fabrizio de Filippis, op. cit., p. 7.

⁶⁹ Jacques Le Cacheux, op. cit., pp. 54-55.

⁷⁰ Fabrizio de Filippis, op. cit., p. 8.

Gráfico 2: Taxa de autosuficiência na CEE



Fonte: Jacques Le Cacheux. 1994

No caso dos EUA, José Eli da Veiga destaca que, até os anos 30, a filosofia econômica governamental impedia o Estado de agir preventivamente tanto em relação à agricultura como em outros campos econômicos, pois estas ações seriam de responsabilidade da iniciativa privada⁷¹.

Em meio ao desastre advindo da depressão, os agricultores americanos, cobertos de produtos agrícolas de baixo preço, devido à retração da demanda, estavam próximos à ruína. O Estado, então, aponta Veiga, dá os primeiros sinais de que tomaria iniciativas de regulação. Contudo, estas não tiveram a eficiência que a seca de 34-35 teve para elevar os preços agrícolas. O movimento intervencionista do Estado se consolida em fevereiro de 1938, quando é aprovado no Congresso o segundo AAA (Agricultural Adjustenient Ad), tornando-se a estrutura orgânica básica da política agrícola americana. Procurava garantir os preços agrícolas, com a fixação de áreas de cultivo com recompensas para os agricultores que respeitassem os limites indicados. Para alguns produtos, existia determinação de quotas, havendo multas para quem as ultrapassassem. Por outro lado, instituía-se os estoques reguladores, que seriam distribuídos em casos de escassez de produtos⁷².

⁷¹ Op. cit., p. 70.

⁷² Ibid. pp. 70 e ss.

O esforço de guerra, com a expansão das exportações e mesmo da demanda interna, motivada pela retomada do emprego e aumento salarial⁷³, acentuaram a tendência de alta dos preços, refletindo-se em maior renda agrícola.

No pós-guerra, o movimento se mantém em todos os países centrais. O aumento do poder de compra dos assalariados foi significativo, reduzindo-se as despesas domésticas com alimentação, que passam a contar, cada vez mais, com produtos agroindustrializados. “Na década de 30, mesmo nos ricos EUA, cerca de um terço dos gastos domésticos ainda se destinavam à comida, mas no início da década de 1980 esse índice era de apenas 13%”⁷⁴.

Nos anos 70, conjunções de fatores tornaram interessante destinar o produto agrícola para a exportação, provocando um acréscimo no preço do alimento para os americanos. O aumento do custo de vida, mesmo irrisório se comparado com o que conhecemos, movimentou a opinião pública no sentido de uma maior proteção ao consumidor. Assim são sancionadas diversas medidas de controle das exportações, a fim de não onerar o consumo⁷⁵.

O Estado, afinal, tem um papel chave na modernização agrícola norte-americana que, segundo Veiga, pode ser resumido em três diretrizes:

- a) “Estimular um ritmo de progresso tecnológico que gere permanente superprodução de alimentos;
- b) Administrar, via política de preços e política comercial, uma queda dos preços alimentares compatível com a manutenção de uma remuneração corrente ‘mínima’ do trabalho dos agricultores, contrabalançada com uma razoável valorização de seu patrimônio fundiário;
- c) Regular o ritmo do êxodo rural para aumentar paulatinamente o tamanho das unidades produtivas”⁷⁶.

Quanto ao Japão, observa Veiga, o abastecimento alimentar confrontava-se com a estrutura fundiária do país, na qual arrendatários pagavam altas rendas aos senhorios, impossibilitando o aumento da oferta agrícola via incremento tecnológico. O elevado preço do arroz, principal produto japonês, fazia que a propriedade da terra

⁷³ As guerras mundiais, sobretudo a segunda, favoreceram muito a economia norte-americana. Os EUA se beneficiaram de estarem distantes da luta, serem o principal arsenal de seus aliados e por organizarem eficientemente sua expansão. Seu crescimento durante a segunda guerra mundial esteve em torno de 10% ao ano, maior que qualquer outro período. Eric Hobsbawm, op. cit., p. 55.

⁷⁴ Ibid., p. 264.

⁷⁵ José Eli da Veiga, op. cit., pp. 97-99.

⁷⁶ Ibid., p. 110.

fosse um excelente investimento. A reforma agrária foi a resposta, no pós-guerra, ao problema. “Com a democratização econômica do setor agropecuário, realizada pela reforma, a produção de alimentos voltou a ser suficiente para as necessidades do país... a partir daí a dinâmica da agricultura japonesa passou a ser muito semelhante ao processo de modernização... americano e europeu”⁷⁷.

O mais relevante quando se observa o caso destes países, é a íntima relação da noção Segurança Alimentar com políticas na esfera da produção agropecuária, garantidoras da oferta alimentar e da segurança nacional. Parece, afinal, ser a origem do termo, ou seja, Segurança Nacional e Oferta Alimentar. Importante realçar: a questão do acesso ao alimento pela maioria da população nos países centrais é um problema ligado a outras esferas políticas, pois a questão da equidade e da democracia social não apareceu associado à significação da Segurança Alimentar.

No Brasil, a noção Segurança Alimentar aparece de forma distinta. Há uma nova apropriação do tema, tendo maior relevo, aqui, as questões relacionadas à equidade social, como percebe-se a seguir.

3.2.2 Os antecedentes da Segurança Alimentar no Brasil

Os caminhos trilhados pelo abastecimento alimentar e suas políticas no Brasil, antes de ser tratado como uma questão de Segurança Alimentar, é o que aqui se pretende iluminar. Procurou-se traçar um panorama das bases históricas nas quais a noção Segurança Alimentar se assenta. Entende-se que as políticas voltadas para o abastecimento são articuladas no interior das forças econômicas, sociais e políticas que constituem os governos. Neste sentido, busca-se identificar elementos da visão hegemônica sobre a questão e sua possível diferenciação em conjunturas históricas diversas.

Antes de 1930, as medidas intervencionistas do governo apontavam no sentido de assegurar a reprodução do setor agrário-exportador. Apesar do discurso liberal, predominante na época, avesso à regulação do mercado pelo Estado, isto era o que acontecia para sustentar o preço do café. O processo vigorou durante praticamente toda a República Velha e foi denominado como de socialização das perdas por alguns autores⁷⁸.

⁷⁷ Ibid., p. 140.

⁷⁸ Segundo a tese elaborada por Celso Furtado em *bormação econômica do Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1992, pp. 177-185.

No período, os alimentos eram produzidos de forma complementar à grande produção mercantil destinada à exportação. Segundo Moreira, a relação de trabalho predominante tinha na residência do trabalhador na fazenda, como no caso do colonato, um fator estrutural, com o qual se obtinha a redução do custo da força de trabalho, pois ela própria produzia o seu alimento⁷⁹. Nas circunstâncias, parte dos alimentos produzidos pertencia ao fazendeiro e, principalmente estes, dirigiam-se aos mercados locais e regionais⁸⁰.

Os produtos alimentares, portanto, eram produzidos fora do cálculo capitalista. Este fato, aponta Moreira, é um dos elementos históricos que explica o relativo descaso das políticas públicas em relação à produção alimentar⁸¹. As crises de abastecimento aconteciam freqüentemente, quando estímulos de mercado direcionavam as fazendas a ampliar a produção de exportáveis⁸²

As primeiras intervenções governamentais, na esfera do abastecimento, tinham como objetivo central conter as tensões sociais causadas pela carestia. Em 1918, foi criado o Comissariado de Alimentação Pública, que procurava amenizar os conflitos advindos da crise de desabastecimento causada pela guerra, pois passou-se a exportar alimentos aos beligerantes⁸³.

Para Linhares, as crises de abastecimento eram constantes. “As cidades brasileiras, desde o nascedouro, sempre se defrontaram com problemas de abastecimento, sem que jamais se pudesse precisar a existência de uma política capaz de orientar a produção e mecanismos de distribuição para o consumo do conjunto da população urbana, sobretudo as camadas mais pobres, e em atendimento às necessidades daqueles que estavam dedicados à produção de alimentos para o mercado interno”⁸⁴.

A revolução de 30 marca o declínio de uma economia caracterizada pelo modelo de acumulação agrário-exportador no Brasil e a expansão da dinâmica de acumulação urbano-industrial, que se consolida somente a partir de 1956, quando a

⁷⁹ Roberto José Moreira, *Parceria e os negócios do Coronel: Trabalho familiar residente e competição no complexo rural*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, outubro, 1994. pp. 10-11.

⁸⁰ Roberto José Moreira, *The accumulation of capital and the subsistence agriculture in Brazil since 1889*. Tese de PhD, Comei! University, 1978, p. 120.

⁸¹ Roberto José Moreira, op. cit., 1994, p. 12.

⁸² Caio Prado Jr, *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense, 1986, p. 159.

⁸³ Lena Lavinias e Maria Regina Nabuco, “Abastecimento: Histórico e atualidades Relatório Parcial V da pesquisa *Crise, Abastecimento e Uso do Solo*. Rio de Janeiro e Belo Horizonte, IPPUR/UFRJ e CEDEPLAR/UFMG, 1992, pp. 7-8.

⁸⁴ Maria Yedda Leite Linhares, *História do abastecimento; uma problemática em questão (1530-1918)*. Brasília, Edições BINAGRI, 1979, p. 218.

renda interna da indústria supera a da agricultura⁸⁵.

No novo ciclo, o Estado rearticula a dinâmica intersetorial privilegiando a acumulação industrial. Para este fim, um conjunto de medidas são implementadas, entre elas, as que apontavam para a regulação dos preços dos alimentos e do setor exportador, além de preverem “apenas regular o trabalho urbano-industrial⁸⁶.”

Cabia à agricultura suprir os produtos de consumo interno de modo a não elevar o custo da alimentação e nem o de matéria-prima, não obstaculizando o processo de acumulação industrial. A agricultura, a partir dos produtos de exportação, também disponibilizava divisas para a aquisição de bens de capital e intermediários de produção externa. Para cumprir os dois papéis, expande-se a utilização de formas de parceria na produção agrícola, associando-se produção ao mercado externo com subsistência. A produção de alimentos a baixo preço, como sugere Moreira, permitiu a contenção dos salários urbano-industriais. Assim, o novo e moderno setor industrial preservava relações arcaicas para sua própria viabilização⁸⁷.

O modelo trazia sucessivas crises de abastecimento, o que levou o Estado a intervir. Entre outras medidas, assinalam Lavinias e Nabuco, estavam: o tabelamento do preço dos alimentos, no início da década de 30; o estímulo à produção com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (1937) e implantação da política de preços mínimos pela Comissão de Financiamento da Produção (1943); e a implementação de medidas coercitivas, como as que definiam os crimes contra a economia popular (1938)⁸⁸.

A implantação da legislação trabalhista, tendo papel destacado o salário mínimo, tem também o sentido de procurar disponibilizar mão-de-obra industrial com baixos custos⁸⁹. No contexto, em 1940, é criado, o SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social – como órgão auxiliar da política trabalhista do Estado Novo. A localização do SAPS, no âmbito do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio, é um bom indicador dos interesses que eram priorizados. Seus objetivos, segundo L'Abbate, eram os “de suavizar as possíveis tensões sociais, indesejáveis no momento em que se deve concentrar todos os esforços na construção de um sistema econômico de base

⁸⁵ Francisco Oliveira, *A economia brasileira. Crítica a razão dualista*. Petrópolis, CEBRAP e Vozes, 1981, p. 14.

⁸⁶ *Ibid*, pp. 14 e ss.

⁸⁷ Roberto José Moreira, *op. cit.*, 1978, pp. 166-167.

⁸⁸ Lena Lavinias e Maria Regina Nabuco, *op. cit.*, 1992, pp 15-16.

⁸⁹ Francisco de Oliveira explica os mecanismos que tornam isto possível. *Op. cit.*, 1981.

capitalista industrial sob a vigência da ideologia nacionalista”⁹⁰.

No período Kubitschek, escreve Oliveira, acelera-se a acumulação capitalista com o programa “50 anos em 5 O Estado mantém seu papel estratégico tanto na regulamentação, quanto na ampliação e renovação da infra-estrutura”⁹¹.

O golpe militar de 1964, aparece como forma de manter acelerada a industrialização do país, rompendo a intensificação da luta reivindicatória dos trabalhadores urbanos e pela reforma agrária, vista como política adequada para satisfazer as demandas de alimentos nos centros urbanos. A modernização da agricultura, especialmente a partir do Sistema Nacional de Crédito Rural, renova o debate sobre a questão alimentar. A estrutura agrária deixa de ser um nó a se desatar, pelo menos no que se refere a oferta de alimentos.

Em 1974, é criada o CONAB (Conselho Nacional de Abastecimento), que passa a coordenar as políticas de abastecimento. Com um enfoque modernizante, são criados as CEASAS, entrepostos públicos de comércio atacadista⁹². Da mesma forma, há um grande estímulo ao crescimento dos supermercados, visto como forma de transferir os ganhos de produtividade na distribuição de alimento ao seu preço, marcando um novo padrão de estruturação do setor⁹³.

Programas sociais compensatórios, que distribuem alimentos à população carente, existem desde Getúlio Vargas. Todavia percebe-se um crescimento deste tipo de ação na década de 70⁹⁴, com a criação do INAN, Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1972. No período autoritário do Milagre Brasileiro, o amortecimento de possíveis conflitos sociais parece merecer viva atenção. A idéia de “crescer para depois dividir pretendia abafar a resistência ao sistema e, aos excluídos do acelerado crescimento, os programas sociais compensatórios parecem cumprir o papel de amenizar tensões.

Em resumo, os últimos 50 anos de história mostram um enorme esforço

⁹⁰ Solange L' Abbate, “As políticas de alimentação e nutrição no Brasil”, *Revista de Nutrição da Puccamp*, n° 2, vol. 1, Campinas, jul./dez., 1988, pp. 87-106.

⁹¹ Francisco de Oliveira, op. cit., 1981, pp 45-62.

⁹² Apesar de desempenharem importante função no abastecimento dos grandes municípios, os CEASAs não constituem um sistema articulado e funcional. A carterização dos compradores e privatização dos interesses públicos desvirtuaram a pretendida racionalidade econômica ao reunir produtores e compradores em um ponto central. Ver Lena Lavinas e Maria Regina Nabuco, *Crise, Abastecimento e Uso do Solo*. Relatório Final, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, IPEA - IPPUR/UFRJ e CEDEPLAR/UFMG - Sec. Abastecimento de B. Horizonte, Fevereiro de 1994. pp. 1-3.

⁹³ Lena Lavinas e Maria Regina Nabuco, op. cit., 1992, pp. 45-54.

⁹⁴ Para maiores informações, ver Solange L' Abbate, op. cit.

de industrialização no país, que deixa de ter um perfil rural para se tornar urbano e industrial⁹⁵ Os ganhos deste esforço, todavia, foram absorvidos por uma parcela minoritária da população. Como disse Francisco de Oliveira, “a expansão capitalista da economia brasileira aprofundou no pós-64 a exclusão que já era uma característica que vinha se firmando sobre as outras e, mais que isto, tornou a exclusão vital em seu dinamismo”⁹⁶. Pode-se afirmar que está aí o problema mais sério da questão alimentar hoje, ou seja, a reduzida parcela da renda nacional disponível para a maior parte da população brasileira, impedindo o acesso generalizado ao alimento. As políticas estatais examinadas deste meio século tiveram como cerne a industrialização acelerada do país, transformando tudo mais em componente deste processo.

Fome, carestia e crises são enfrentadas como questões emergenciais, pontuais e assistencialistas. Assim, as políticas de abastecimento fizeram parte do processo geral de modernização econômica, atendendo esporadicamente aos setores excluídos sem, no entanto, transformá-los em cidadãos plenos, que se tornassem politicamente ativos nas mudanças ocorridas.

3.2.3 Os Primórdios da Segurança Alimentar no Brasil.

Colaboradores da revista *Conjuntura Alimentos* sugerem que, no início da década de 80, a noção Segurança Alimentar passa a fazer parte das políticas públicas dos países latino-americanos a partir da proposta FAO, entendida como síntese de diversas medidas políticas e econômicas convergentes com a finalidade de erradicar a fome e a subnutrição e, também, garantir a permanente a satisfação das necessidades básicas de toda a população. Segundo a formulação, cada país deveria adotar medidas direcionadas à sua realidade e às suas potencialidades, envolvendo os setores da cadeia agroalimentar e, nas questões macroeconômicas, focalizar aspectos relacionados ao emprego, renda e acesso aos serviços sociais básicos. Tornar-se-ia, portanto, uma meta nacional e seus objetivos e prioridades de governo, não comportando, para alcance de suas metas, ações

⁹⁵ Como retrata Eric Hobsbawm, este é um fenômeno mundial, considerando a mudança social mais impressionante e de longo alcance desta última metade de século. Op. cit., pp. 29-219.

⁹⁶ Francisco de Oliveira, op. cit., 1981, p. 85. São nossos os destaques.

isoladas, desarticuladas ou descontínuas no tempo⁹⁷.

A “versão latino-americana de Segurança Alimentar da FAO é bastante distinta da noção vigente nos países centrais, afirmam Maluf, Meneses e Valente. Aqui é atribuído papel central à auto-suficiência produtiva nacional, porém enfatizando os problemas de acesso aos alimentos por insuficiência de renda, inserindo-se, assim, a equidade entre os atributos básicos da Segurança Alimentar, quais sejam, suficiência, estabilidade, autonomia e sustentabilidade⁹⁸.

No Brasil, o termo Segurança Alimentar começa a ser utilizado após a divulgação das recomendações da FAO, ainda que restrita aos setores acadêmicos e governamentais. Na revista *Conjuntura Alimentos* encontra-se a afirmação que a Superintendência de Planejamento/SUPLAN do Ministério da Agricultura o utilizou no início da Nova República, na elaboração de políticas de abastecimento alimentar⁹⁹. Todavia as ações governamentais do período, entre elas as relacionadas ao abastecimento, direcionaram-se à estabilização inflacionária, dentro do contexto do Plano Cruzado. Vale indicar que políticas econômicas de controle inflacionário, acionadas no Brasil nos últimos anos, influenciaram negativamente a normalidade do abastecimento alimentar.

3.3 A Resignificação da noção Segurança Alimentar na Instância Política

3.3.1 A Proposta do Partido dos Trabalhadores para Políticas de Segurança Alimentar

Em 1991, no contexto das forças políticas derrotadas no processo eleitoral de 1989, passa a ser amplamente divulgado o documento *Política Nacional de Segurança Alimentar*¹⁰⁰, elaborado pelo Governo Paralelo vinculado ao Partido dos Trabalhadores,

⁹⁷ Coordenadoria de Abastecimento. “Segurança Alimentar: A evolução de um conceito”, in *Conjuntura Alimentos*, v.5, n. 1, Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo, Fevereiro de 1993, p. 13.

⁹⁸ Renato Maluf, Francisco Meneses e Flávio Valente. *Contribuição ao tema da Segurança Alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro e Brasília, REDCAPA, CPDA/UFRRJ, IBASE e ÁGORA, outubro de 1985, p. 1.

⁹⁹ Coordenadoria de Abastecimento, op. cit., p. 11.

¹⁰⁰ Governo Paralelo, revista de divulgação política, São Paulo, 1991. O Governo Paralelo foi criado por partidos de esquerda alguns meses após as eleições de 1989, na qual o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luis Inácio Lula da Silva, havia sido derrotado por Fernando Collor de Melo. Constituído de diversas personalidades que representavam alternativas ministeriais, propunha-se a apresentar políticas no campo popular e democrático. Na “pasta agrária, coube a José Gomes da Silva o papel de aglutinar idéias e divulgar propostas, inclusive a de Segurança Alimentar.

tornando o tema merecedor de maior atenção, principalmente nos círculos políticos, governamentais e acadêmicos. Ao mesmo tempo, o Governo Collor repudiava, de forma enfática, as idéias ligadas à Segurança Alimentar, chegando a apontá-las como ultrapassadas e incabíveis nas diretrizes “modernizadoras de seu governo”¹⁰¹.

A incorporação da Segurança Alimentar pelo Governo Paralelo trouxe uma nova significação para o termo. Passava, então, ao campo da luta política partidária e da disputa das políticas públicas agroalimentares, incluindo, aqui, questões relacionadas à cidadania e à democracia.

Por ocasião da defesa do projeto que origina esta dissertação, Renato Maluf, como um dos responsáveis pela elaboração do documento citado, observava que era temeroso falar em proposta do PT de Segurança Alimentar, pois não seria um tema absorvido por um conjunto significativo de militantes e dirigentes do partido, mesmo destacando que eram muitos os petista engajados no movimento Ação pela Cidadania que, como será visto abaixo, aponta a Segurança Alimentar como sua meta principal. Assim, Maluf prefere referir-se ao Governo Paralelo como primeiro propulsor importante da discussão e da divulgação das teses relativas a Segurança Alimentar. A argumentação do Governo Paralelo, justificando sua política de Segurança Alimentar, passa por considerar a alimentação como direito elementar do cidadão e pela urgência e necessidade de respostas à magnitude do problema da miséria e da fome no país¹⁰².

A proposta do Governo Paralelo pretende uma visão abrangente da questão alimentar, articulando-a com outras, principalmente: emprego e salários; agricultura; e reforma agrária. Considerava, também, imprescindível uma superação de práticas clientelísticas¹⁰³.

Ressaltava-se que a Segurança Alimentar era vista, pelos elaboradores do documento, como nucleadora de políticas em diversos campos e, ainda, transformando o direito à alimentação como orientador das políticas governamentais. Desta forma, toma um novo sentido, diverso do enfoque assumido nos países centrais, bem como rejeitava idéias aplicadas ao abastecimento alimentar no país, que o subordinou aos projetos populistas ou autoritários de desenvolvimento urbano e industrial.

¹⁰¹ Coordenadoria de Abastecimento, op. cit., p. 12. Na revista são citados dados demonstrando o descaso do governo com a questão social. Os programas alimentares, como exemplo, sofreram drástica redução, passando a contar com 25% dos recursos verificado nos anos anteriores.

¹⁰² Governo Paralelo, op. cit., p. 2.

¹⁰³ Ibid., p. 2.

Em sua apropriação da noção Segurança Alimentar e em um processo de resignificação, politizando-a, o Governo Paralelo articulava argumentos que envolviam a produção e distribuição de alimentos, distribuição de renda, mercado e Estado.

Assim, o documento analisado tinha como diagnóstico que “a fome no Brasil sempre foi tratada como tabu, chegando a ser proibida a palavra em documentos oficiais durante o regime militar¹⁰⁴. O texto indica que a fome representa uma das manifestações sociais da miséria e está cada vez mais presente nos países subdesenvolvidos. Considera que as políticas econômicas recessivas da década de 80, na América Latina, agravaram o problema. Com o objetivo de estabilização econômica agudizou-se a pobreza e a fome, sem afetar privilégios das elites locais e credores estrangeiros.

Segundo a FAO, citada neste documento, no Brasil 44% da população total – 30% da urbana e 73% da rural – viviam em estado de pobreza absoluta e, outras estimativas, indicavam que 70 milhões de brasileiros não tinham adequado acesso a alimentos, principalmente em termos calóricos. O documento afirma existir produção de alimentos, à nível mundial, suficiente para atender as necessidades de toda a humanidade. “Esta realidade vem derrubando conceitos antigos sobre a origem da fome, em especial a idéia de que sua principal causa seria a insuficiente produção de alimentos¹⁰⁵.

O texto do Governo Paralelo apresenta dados que mostram o arrocho salarial no Brasil. Em dezembro de 1990, o salário mínimo correspondia a 22% do que valia em 1940 e, no mesmo ano, o trabalhador, em São Paulo, teria que gastar 92% de salário mínimo para adquirir a cesta básica¹⁰⁶.

Quanto à evolução recente da produção de alimentos, encontra-se no documento a afirmação que a disponibilidade interna per capita de alimentos tem sido instável e insuficiente. Na década de 70, as culturas alimentares receberam menos incentivos que as de exportação e as energéticas, que receberam a maior parte do crédito agrícola subsidiado, com reflexos em um menor crescimento relativo da produção de alimentos¹⁰⁷.

A situação de insegurança alimentar, que caracteriza o Brasil, segundo o Governo Paralelo, advém, de um lado, da péssima distribuição de renda e, de outro, da insatisfatória e instável produção de alimentos, causada por uma estrutura produtiva

¹⁰⁴ Ibid., p. 3.

¹⁰⁵ Ibid., p. 3.

¹⁰⁶ Ibid., pp. 3-4.

¹⁰⁷ Ibid., pp. 5-6.

socialmente injusta e economicamente inadequada. Considera, ainda, que o modelo se consolidou através da política econômica adotada nas últimas décadas¹⁰⁸.

Quanto à estrutura de distribuição de alimentos, o diagnóstico apresentado pelo Governo Paralelo a caracteriza pela elevada concentração econômica e oligopolização do comércio de alimentos. As transformações ocorridas, nas últimas décadas, caracterizam-se pela ampliação da integração entre a produção agrícola, agroindustrial e os supermercados. Apesar da eliminação expressiva do pequeno intermediário, frequentemente responsabilizado pelos aumentos de preço, não se reduziram os preços. Ocorreram importantes modificações nos hábitos alimentares e de compra, substituiu-se o alimento in natura pelo elaborado ou empacotado e os supermercados tornaram-se predominantes no varejo de alimentos¹⁰⁹.

Segundo o texto, o processo ocorreu, sobretudo, como resultado de políticas governamentais, que avaliavam que a concentração em grandes equipamentos e a integração vertical barateariam os alimentos e facilitariam o controle e a fiscalização. Assim, no atacado, a atuação estatal se pautou em três direções: A primeira, na construção de armazéns oficiais, que passaram a ser subsidiários da iniciativa privada; a segunda, na formação de estoques estratégicos, que pouco foram utilizados como instrumento de planejamento estratégico, regulando o mercado; e a terceira, na criação de centrais de abastecimento, sendo que os pequenos ganhos de eficiência foram mais apropriados pelos agentes privados do que o consumidor¹¹⁰.

O Governo Paralelo considerava que os significativos ganhos de eficiência não resultaram no barateamento relativo do alimento, ao contrário, houve elevação dos seus preços finais em relação ao índice geral de preços. Os ganhos, aponta ainda o texto, foram apropriados pelo grande capital, afinal “o controle oligopólico sobre a produção industrial de alimentos e sobre o próprio varejo representam um grande poder de fixação dos preços dos alimentos por parte desses agentes econômicos”¹¹¹.

Os principais fatores causadores do aumento de preço dos alimentos, segundo o documento analisado, foram a incorporação generalizada de insumos e equipamentos industriais na agricultura, maior grau de beneficiamento dos produtos e o controle oligopólico da produção industrial de alimentos e da distribuição varejista¹¹².

¹⁰⁸ Ibid., p. 6.

¹⁰⁹ Ibid., p. 6.

¹¹⁰ Ibid., p. 7.

¹¹¹ Ibid., p. 8.

¹¹² Ibid., p. 8.

Comparando o quadro nacional aos países centrais, o documento aponta: “ao contrário do ocorrido nos países desenvolvidos, no Brasil os preços elevados dos alimentos têm impedido que a família trabalhadora adquira bens duráveis ou destine parcela de seu salário para gastos com educação, saúde, lazer, etc. Este fato resulta ainda na dificuldade de formação de um mercado de massas, compondo um modelo onde apenas reduzida parcela dos 150 milhões de habitantes participam de um mercado elitista, que consome utilidades características dos estratos de alta renda dos países da Europa e América do Norte”¹¹³.

Os programas sociais de alimentação e nutrição são caracterizados, pelo documento petista, como:

- “a) mecanismo econômico de garantia de mercado para determinados produtores de alimentos e de subsídio ao grande capital...;
- b) mecanismo político de cooptação dos movimentos sociais, buscando atrair apoio às iniciativas governamentais;
- c) mecanismo ideológicos de mistificação através de ações paternalistas que não tocam nas raízes do problema e terminam legitimando as estruturas sócio-econômicas geradoras da fome”¹¹⁴

Com relação às propostas apresentadas no documento, um dos seus primeiros objetivos era a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que articulasse as ações dos diversos órgãos governamentais e ensejasse a participação de representantes da sociedade¹¹⁵.

Como pressuposto de sua proposta alternativa de política, o Governo Paralelo considerava que as “leis de mercado...são incapazes de solucionar os problemas centrais do subdesenvolvimento, como são a fome, os desequilíbrios sociais, regionais e outros. O abastecimento alimentar, em condições que garantam uma vida digna ao conjunto da população, não se constitui em resultado necessário de atividades econômicas desenvolvidas ao sabor da busca individual pelo lucro. É necessário que o Estado intervenha nessas atividades, subordinando-as ao objetivo social maior. Trata-se de implementar políticas de regulação dos mercados, associadas a instrumentos de intervenção governamental direta”¹¹⁶. Avançando nesta linha, o texto criticava o neoliberalismo e lembrava a participação decisiva do Estado, nos países centrais, quanto ao enfrentamento do problema agroalimentar.

¹¹³ Ibid., p. 8.

¹¹⁴ Ibid., p. 9.

¹¹⁵ Ibid., p. 10.

¹¹⁶ Ibid., p. 10.

O Governo Paralelo considerava que as políticas públicas deviam contar com ampla participação popular em sua concepção, implementação e fiscalização, imprimindo práticas democráticas e não uma participação tutelada. “Exige a criação de mecanismos de conscientização e de instrumentos que permitam o acesso da população organizada à gestão do Estado”¹¹⁷.

O documento afirmava que eram elementos condicionantes da Política Nacional de Segurança Alimentar o crescimento do emprego e a recuperação dos salários, tendo em vista uma mudança de modelo econômico, conjuntamente com uma política de expansão da produção agroalimentar. Para realizar esta mudança, segundo o texto, tornava-se essencial uma reforma agrária ampla e profunda, além de crescimento sustentado, com elevação do salário mínimo a níveis compatíveis com as necessidades de sobrevivência do trabalhador e sua família. A elevação do poder de compra dos salários também seria conseguido com o barateamento relativo dos alimentos básicos. A partir daí seriam recomendadas políticas voltadas para a produção e distribuição. Com a recuperação salarial, previam os formuladores da proposta, a demanda por alimentos deveria crescer e, para isto, caberia ao governo federal uma intervenção planejada, recorrendo-se às importações e ao incentivo à ocupação da capacidade instalada dos setores produtivos. Os produtos integrantes da cesta básica deveriam sofrer controle dos preços e margens de lucro nas diversas etapas da cadeia produtiva. A fixação de preços finais deveria estar articulada com a política de preços mínimos garantidos aos pequenos e médios agricultores. A perspectiva da auto-suficiência na produção de alimentos básicos seria um dos objetivos básicos da Segurança Alimentar¹¹⁸.

A proposta de Segurança Alimentar do Governo Paralelo se pauta em ações governamentais de quatro níveis: 1) recuperação de emprego e salário; 2) estímulo à produção agrícola e agroindustrial; 3) intervenção governamental direta nos setores menos favorecidos e; 4) implantação de médio e longo prazo de mudanças estruturais na direção de um novo modelo de desenvolvimento. As ações não pretendiam enfrentar somente as questões referentes a Segurança Alimentar mas, articuladas com outras políticas, implicariam “em profundas transformações na sociedade brasileira, especialmente considerando os mecanismo de dominação e reprodução das desigualdades”¹¹⁹. Portanto, esta visão de Segurança Alimentar pretendia inseri-la num novo projeto de desenvolvimento do país.

¹¹⁷ Ibid., p. 10.

¹¹⁸ Ibid., p. 11.

¹¹⁹ Ibid., pp. 11-12.

Constava ainda da proposta alternativa do Governo Paralelo detalhes das políticas específicas nos seguintes campos: agrário, produção agrícola e agroindustrial, comercialização agrícola, administração dos entrepostos de abastecimento, distribuição e consumo de alimentos, ações emergenciais de combate à fome, cooperação internacional e estrutura institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar¹²⁰.

3.3.2 A Constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e o Movimento “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”

A deposição de Collor em 1992, conduzindo Itamar Franco à presidência do país, promoveu uma recomposição das forças no interior do governo federal. Neste contexto, foi apresentada a proposta de Segurança Alimentar do Governo Paralelo, originando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Segundo Guilherme Delgado, o Conselho nasceu dentro de uma perspectiva disseminada na sociedade civil organizada de participação política, abrangendo a definição e gestão das políticas públicas. Assim, “a geração de políticas públicas não poderia restringir-se às agências burocráticas do Estado, segundo a rotina de suas atividades e funcionamento. A crítica que se fez ao caráter lento, fossilizado e até privatizado do Estado em crise, fortaleceu convicções, quer a nível popular, quer a nível liberal, de que seria de competência de uma esfera social mais ampla que a do Estado, a interação de atores sociais e seu envolvimento na definição de prioridades e até mesmo de execução de ações governamentais”¹²¹.

Neste ambiente, ainda segundo Delgado, o Movimento pela Ética na Política, identificado como principal protagonista da campanha pelo Impeachment do ex-Presidente da República, redefiniu sua prioridade, constituindo a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria pela Vida, que, articulada ao Partido dos Trabalhadores, propõe parceria ao novo Presidente Itamar Franco. A partir disto, elaborou-se um conjunto de compromissos, firmando-se o Plano de Combate a Fome e a Miséria e na constituição do CONSEA (criado pelo Decreto Lei nº 807, de 24/04/93), como órgão de consulta e assessoria ao Presidente da República no Plano de Combate à Fome e à Miséria. Os conselheiros eram Ministros de Estado e personalidades notáveis, indicados pela Ação da Cidadania. Delgado levanta o problema da representação de um setor não-organizado, os excluídos, porém destaca a

¹²⁰ Ibid., pp. 12-21.

¹²¹ Parceria governo-sociedade no combate à fome: Avaliação e sugestões. Relatório Preliminar, Brasília, IPEA, novembro, 1994, p. 3.

participação do sociólogo Herbet de Souza, o Betinho¹²², no CONSEA, dando um caráter singular de representação formado com a chamada Campanha da Fome.

Herbert de Souza foi o primeiro indicado por Itamar Franco para ocupar a coordenação do CONSEA, no entanto, alegando problemas de saúde, sugere D. Mauro Morelli, bispo de Duque de Caxias, que, então, passou a ser o Secretário Executivo do Conselho.

A Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria pela Vida foi lançada oficialmente em 23 de junho de 1993, com a veiculação de mensagens televisivas e caminhadas no Rio de Janeiro e Brasília. No final do mesmo ano, a Campanha contava com aproximadamente 3.500 comitês – forma organizativa tomada para difundir o movimento — a maioria por iniciativa do Banco do Brasil e outras estatais, mas também organizados por associações de bairros e sindicatos¹²³.

3.3.3 A ABAG se insere no debate

No cenário descrito, chegamos à intervenção da ABAG na questão da Segurança Alimentar. No momento de sua criação, a pauta política nacional girava em torno da revisão constitucional e a eleição presidencial. Estas circunstâncias e suas interligações definiam muitos dos motivos pelos quais a ABAG se propunha a empreender esforços, definindo a Segurança Alimentar como prioridade social da associação. A criação do CONSEA representava a priorização de políticas de combate a fome por parte do governo federal, dentro de um contexto de mobilização social. A Segurança Alimentar aparecia como uma proposta do Governo Paralelo e, por conseguinte, do Partido dos Trabalhadores que, naquele momento, tinha, na figura de Luis Inácio Lula da Silva, a candidatura favorita, em todas as pesquisas de opinião, à Presidência da República. Estes fatos levariam a ABAG a

¹²² Herbert de Souza tornou-se uma figura pública conhecida em 1986, ao promover uma campanha para maior controle dos bancos de sangue. Betinho é hemofílico e aidsético e perdeu dois irmãos vitimados por estas doenças. Sua ação pública iniciou-se em 1962, com a fundação da organização católica Ação Popular e a participação, como assessor do ministro da Educação, no Governo João Goulart. Com o golpe de 64, experimentou a clandestinidade e o exílio. Em 1979, retornou ao Brasil e criou o IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Econômicas) atualmente uma das maiores Organizações Não Governamentais do país. Betinho ainda atua na Campanha Nacional pela Reforma Agrária e na Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS. “Betinho: fome de justiça”, Caderno Idéias, Jornal do Brasil, nº 378, Rio de Janeiro, 24/12/1993, p. 1.

¹²³ “A campanha dia a dia e “Entrevista/ Herbert de Souza”, Jornal do Brasil, nº 378, Rio de Janeiro, 24/12/1993, pp. 2 e 6.

colocar a Segurança Alimentar, pelo menos naquele período conjuntural, como núcleo de suas idéias e intenções, pois abria espaços de negociação junto ao governo e setores importantes da sociedade organizada.

Em 1993, a Segurança Alimentar passava a ser um tema corrente no setor patronal da agricultura. Em janeiro, no Fórum da Agricultura, evento realizado pela Sociedade Rural Brasileira, Roberto Rodrigues, figura destacada no meio empresarial agrícola, fazia sua exposição com o título “Competitividade e Segurança Alimentar”, na qual destacava o sucateamento dos instrumentos de política agrícola e a desorganização política do setor, que seria causada principalmente pela tutela do Estado. Para Rodrigues, o primeiro problema a ser enfrentado, com vista a Segurança Alimentar, seria a recuperação e revalorização da atividade agrícola e agroindustrial no Brasil. Para isto, apoiava-se nos exemplos de Política de Segurança Alimentar traçados nas nações desenvolvidas. Em seu discurso afirmava que “foi o aumento substancial na oferta de alimentos que levou a uma acentuada diminuição das desigualdades, na distribuição de renda e a estabilidade reinante nos últimos quarenta anos. A perspectiva da estabilidade econômica e social é ilusória sem uma oferta alimentar abundante”¹²⁴.

Ainda na oportunidade e observando o contexto assinalado, Rodrigues julgava serem duas as demandas para o setor privado agrícola: a organização política e econômica. A primeira, sugeria passos a serem dados pelas lideranças da agricultura no sentido da criação da ABAG. Rodrigues dizia: “A organização política se impõe como instrumento fundamental de conquistas... implica em efetiva união dos agricultores e pecuaristas brasileiros em torno de suas entidades de classe... implica no perfeito entendimento entre as lideranças rurais, em busca da identidade de posições, da unidade discursiva... O embrião deste grande empreendimento é a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, cuja institucionalização agora é indispensável. Mas, para ser eficiente, tal formalização necessariamente deve se dar com a incorporação dos segmentos à montante e à jusante da produção”¹²⁵. Quanto à organização econômica, Rodrigues a representava como a capacidade dos agricultores assumirem funções vacantes com a retirada do Estado.

Assim, a Segurança Alimentar apareceria para a ABAG como uma noção que poderia legitimar sua intervenção na esfera pública, num ambiente que abria espaços para a participação da sociedade civil organizada, ao mesmo tempo que se evidenciavam sinais de

¹²⁴ Roberto Rodrigues, “Competitividade e Segurança Alimentar in: Anais do Fórum da Agricultura, Rio de Janeiro, Sociedade Nacional de Agricultura, 1993, p. 33.

¹²⁵ Ibid., p. 34.

esgotamento da política estatal, notadamente na agricultura. Desta forma, as propostas da ABAG para a rearticulação, sobre novas bases, da política voltada para a agricultura, foram fortemente relacionadas com a Segurança Alimentar.

Antes de aprofundar a análise do discurso da ABAG sobre a Segurança Alimentar, que será feita no último capítulo, passa-se a examinar, nos dois próximos capítulos, os interesses econômicos e as bases sociais do *agribusiness*, além da constituição e legitimação da ABAG.

Capítulo 4: Os interesses econômicos e as bases sociais do agribusiness no Brasil do pós-64.

4.1 Introdução

Examina-se, neste capítulo, o desenvolvimento histórico recente da agricultura brasileira e como se criaram condições para a evolução dos segmentos modernizados na órbita da agricultura. Procura-se analisar os interesses econômicos e a base social que sustentam a constituição da ABAG, em 1993.

As principais correntes, que interpretam o processo de modernização da agricultura brasileira no pós-64, são examinadas. Principalmente após 1964, a indústria amplia suas diferentes inserções na agricultura, a montante das unidades agrícolas, na produção de equipamentos e insumos industriais ou, a jusante, no processamento do produto agrícola. A modernização alcançou também a distribuição dos alimentos, através do fenômeno dos supermercados, alterando rápida e significativamente o padrão do varejo alimentar do país. Como suporte da modernização contribuíram decisivamente o setor financeiro (com o crédito subsidiado à frente) e o de pesquisa e extensão públicas. Este processo é reexaminado, bem como a estruturação e consolidação dos principais sub-setores do *agribusiness* e os problemas decorrentes da modernização, procurando evidenciar os interesses aglutinadores que permitiram o surgimento da *Associação Brasileira de Agribusiness*.

4.2 A significação do agribusiness como categoria analítica

Em relação às definições utilizadas no terreno das relações agricultura/indústria e sua evolução, utiliza-se, como base, o trabalho de Sérgio Leite, que busca subsidiar a discussão sobre o emprego do instrumental de análise, terminologia, formas de encadeamento e pressupostos teóricos no tratamento da agricultura sob uma perspectiva intersetorial. O autor aponta duas correntes principais que possuem arsenal teórico para a análise das transformações da agricultura, a saber: as que utilizam os CAI's – Complexos Agroindustriais – como unidades de análise e as que postulam o Sistema Alimentar e Agroalimentar.¹²⁶

Interessante observar que Leite considera a modernização da agricultura não só reflexo da transformação da base técnica da produção agropecuária, mas a ela incorpora, também, as intervenções públicas e privadas no que diz respeito à estrutura fundiária, as políticas econômicas e trabalhistas, as alterações na composição do emprego e a participação dos segmentos agrários e agroindustriais, através de suas associações classistas, sindicatos, igrejas e *lobbie* político junto aos poderes constituídos¹²⁷. Assim, a modernização ultrapassa o patamar tecnológico, passando a ser um problema que exige profunda análise política.

A periodização da modernização agrícola ocorrida no Brasil não é motivo de divergência entre as correntes acima citadas. As principais etapas do processo, definidas por Guilherme Delgado¹²⁸, são: 1) **Modernização agropecuária**, início da década de 50, dada, sobretudo, pela utilização, via importações, de máquinas e equipamentos; 2) **Industrialização dos processos de produção rural**, a partir do final dos anos 50, com a instalação do departamento de bens de produção e insumos para a agricultura no país, com incentivos do Estado; 3) **Fusão ou integração de capitais intersetoriais**, constituição e desenvolvimento do capital financeiro na agricultura, sob comando do grande capital. Ressalta, aqui, a implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965, bem como a centralização da pesquisa e extensão agropecuária à nível do governo federal. No final dos anos 70, iniciam-se novas formas de articulação dos diversos capitais e gestão das políticas públicas voltadas para a agricultura, visto o esgotamento do padrão da ação estatal ocorrido até então.

¹²⁶ “Estratégias agroindustriais, padrão agrário e dinâmica intersetorial”, Revista Rascunho, nº 7, Araraquara, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, 1990, pp. 5-7.

¹²⁷ Ibid., pp. 8-9

¹²⁸ Citado por Sérgio Leite, op. cit., p. 10.

A partir da internalização do setor de bens de produção para a agricultura, se pode pensar na constituição dos Complexos Agroindustriais, os CAI's. Para Graziano da Silva, “o novo padrão produtivo que daí emerge, não pode ser considerado simplesmente um padrão agrícola ou agroindustrial mais articulado intersetorialmente. Os CAI's representam a própria superação deste corte analítico: a rigor pode-se dizer que não existem mais um setor agrícola ou um setor industrial; existem os CAI's que, em cada ramo de atividade específico onde se representam, respondem por uma dinâmica própria, particular, que não guarda necessariamente o mesmo ritmo e pontos de inflexão de outros segmentos da economia”¹²⁹. O autor ainda acredita que devem ser pensadas em suas especificidades (por produto), assim como em seus interesses e respostas de políticas públicas que norteiam seus processos.

Os proponentes da noção de Sistema Alimentar e Agroalimentar são críticos da idéia que busca analisar a modernização agrícola tendo como eixo os Complexo Agroindustrial, apesar de, ainda segundo Sérgio Leite, ambas correntes guardarem similaridades. Os críticos julgam estreito e unilinear distinguir diferentes ramos agroindustriais, além de que isto seria submisso ao “pacote tecnológico”. A industrialização da agricultura é interpretada:

“como uma transposição de atividades rurais para a indústria. Assim, a indústria avança através da sucessiva eliminação de atividades rurais e a sua transformação em ramos da produção industrial (apropriacionismo). O agrícola se caracteriza como os alimentos da produção rural que ficam à margem desta apropriação, e cujos limites são determinados pelo progresso técnico”¹³⁰

Os pensadores identificados com a abordagem acima dão relevo às estratégias empresariais, destacando o papel das Empresas Transnacionais (ETN) e a internacionalização da economia, aliada às características do sistema financeiro internacional.

Exemplo de visão diversa, encontra-se em Müller que, entendendo que há limites para a absorção da agricultura pela indústria, define como padrão agrário “uma determinada inter-relação ou articulação entre esferas produtiva, tecnológica, de insumos, política agrícola e fluxos externos no âmbito econômico e; no âmbito social, uma

¹²⁹ Citado por Sérgio Leite, op. cit., p. 38.

¹³⁰ Bernardo Sorj e John Wilkinson, citados por Sérgio Leite, op. cit., p. 16.

determinada articulação entre os diversos interesses dos grupos sociais que vivem basicamente das atividades agrárias”¹³¹.

Para Müller, “a integração (agricultura e indústria) não destrói caracteres próprios da agricultura, que a distinguem dos segmentos industriais que com ela compõe o complexo agroindustrial. A noção de padrão agrário visa a preservar as especificidades da agricultura enquanto esfera de interesses sociais e políticos a ela adstritos, e também enquanto objeto de políticas públicas específicas. Assim esta noção objetiva reter as particularidades técnicas (climas, solo), econômicas (tempo de trabalho, tempo de produção, renda da terra) sociais (grupos sociais, riquezas, capitais e pobreza exclusivamente agrários) e políticas (organizações lobistas, uniões sócio-políticas)”¹³².

Quanto ao conceito de *agribusiness*, Sérgio Leite o referencia como um marco obrigatório no desenho da integração intersetorial agricultura/indústria, construído a partir de instrumentos como a matriz insumo-produto e afastando-se da divisão tri-setorial da economia, elaborada por Colin Clark. A definição de Davis e Golberg ¹³³, conhecida justamente pela freqüente utilização pela ABAG, descreve *agribusiness* como a soma de todas as operações que abarcam a manufatura e distribuição dos insumos para a unidade produtiva agrícola em si, além do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e de seus subprodutos. *Agribusiness* ainda é definido por Roy, como a ciência que coordena o abastecimento de insumos para a produção agrícola e, subseqüentemente, a produção, processamento e distribuição de alimentos e fibras, enfatizando ainda a interação com a tecnologia que embasa estas relações¹³⁴.

A definição *agribusiness* cada vez mais se insere nas formulações que descrevem o processo da modernização agrícola brasileira, analisando-a na perspectiva da profunda integração agricultura e indústria. Seu conteúdo mais se aproxima dos conceitos desenvolvidos pelos autores que se utilizam da idéia dos CAIS. Aqui, utilizam-se autores filiados às distintas correntes, pois ambas trazem contribuições relevantes. As interações da agricultura com os processos contemporâneos de globalização, diversificação e integração de capitais merecem destacada atenção.

¹³¹ Müller, Geraldo. Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária. São Paulo, Hucitec, 1989. p. 24.

¹³² Ibid, P. 24.

¹³³ A concept of *agribusiness*, citado por Leite, op. cit., p. 30.

¹³⁴ Ewell Roy, Exploring *agribusiness*, citado por Leite, op. cit., p. 30.

Sobre este ponto, é pertinente citar Roberto Moreira que, analisando a gênese e constituição do mercado de trabalho livre no final do século XIX e primeira metade do século XX e suas correlações com os “negócios do coronel”, enfatiza que os fazendeiros e plantadores de cana, dependendo de sua posição – diversidade e tamanho – e da conjuntura econômica, investiam em atividades comerciais e em negócios urbanos e industriais¹³⁵. O aproveitamento de novas oportunidades de negócios, independentes de serem na agricultura ou fora dela, já ocorria no início do século, quando havia um maior isolamento dos mercados e investidores, devido às maiores dificuldades de transporte e comunicação. No mundo atual, os negócios da agricultura são dos mais diversificados e não têm o agroempresário da atividade propriamente conhecida como a de produção agropecuária como a figura social nucleadora do que está-se analisando como *agribusiness*¹³⁶. Assim, o conceito procura expressar a forte interação agricultura/indústria, atualizando o instrumental para se olhar a produção agrícola num período histórico em que os mercados internacionais passam a possuir novos e poderosos mecanismos de integração, com o capital derrubando antigas barreiras impostas pelos Estados nacionais, ampliando sua concentração e diversificação.

4.3 A modernização agrícola do pós-1964

Ressalta-se, nesta seção, a instituição, consolidação e expansão dos elementos constitutivos do *agribusiness*, ou seja, o D_1 ¹³⁷ para a agricultura e seus sub-setores e a complexificação do setor agroindustrial, inserido aqui, as cooperativas.

No Brasil, antes dos anos 60, os capitais agroindustriais estavam presentes principalmente no processamento e comercialização da produção, tendo a importação o

¹³⁵ Op. cit., 1994a.

¹³⁶ Kageyama e Delgado citam muitos exemplos de integração de capitais industriais, bancários, agrários etc. Angela Kageyama (coord.) et alii, “O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais”, in: *Agricultura e políticas públicas*, nº 127, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 1992, pp. 123-124 e Guilherme Delgado, *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo, Ícone Editora e Editora da Unicamp, 1985, pp. 144-164.

¹³⁷ Roberto José Moreira estende o modelo de análise da acumulação industrial para a análise das interrelações indústria e agricultura. O modelo citado divide a economia em três departamentos: o departamento produtor de bens de capital (D_1), o departamento produtor de bens de consumo de massa ou dos trabalhadores (D_2) e o departamento produtor de bens de consumo de luxo ou de consumo capitalista (D_3). *Relações entre a acumulação industrial e a agricultura brasileira após os anos 50*. Rio de Janeiro, CPDA/EIAP/FGV, 1981, p. 1.

papel supridor de insumos e equipamentos. A partir de 1964, uma significativa mudança de tratamento ocorre no que se refere às políticas destinadas ao setor. O debate sobre os caminhos da agricultura no Brasil se postava, basicamente, entre os defensores de que o problema agrícola era o da estrutura fundiária, polarizando com os que colocavam como questão central a modernização tecnológica da produção agrícola. Com o governo militar, o enfoque modernizador foi escolhido como resposta ao problema, sendo o processo conhecido como “modernização conservadora da agricultura”¹³⁸.

A modernização agrícola brasileira, deve-se ressaltar, ocorre no contexto de internacionalização do processo de apropriação, como descreve Ehlers, utilizando a conceituação elaborada por Goodman, Sorj e Wilkinson, já vista na seção anterior deste capítulo. O esforço global conhecido como a Revolução Verde, buscava a substituição da agricultura tradicional, baseada em recursos locais, por um conjunto homogêneo de práticas tecnológicas, induzindo o uso de variedades vegetais melhoradas, fertilizantes químicos solúveis, agrotóxicos, irrigação e motomecanização. A Revolução Verde foi difundida para vários países, apoiada por organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), a *Food and Agriculture Organization* (FAO) e a *United States Agency for International Development* (USAID), além da comunidade agrônoma e empresas produtoras de insumos”¹³⁹.

Os sistemas de pesquisa e as principais escolas de agronomia também se transformaram, acompanhando a evolução. Ehlers lembra que as escolas de ciências agrárias reformulam seus *curriculums* e métodos adaptando e validando o novo padrão agrícola¹⁴⁰.

A partir de então, a indústria voltada para a agricultura tem um impulso muito forte. O crédito rural desempenha papel fundamental para as mudanças, sendo oportuno citar Graziano da Silva¹⁴¹ que, estudando a agricultura paulista, indica que o seu processo de modernização, com importantes modificações nas áreas cultivadas dos principais produtos agrícolas, marcava-se pela manutenção de um padrão de distribuição da propriedade altamente concentrado e uma melhora relativa do uso da terra. Os produtos

¹³⁸ David Goodman, Sorj Bernard e Jonh Wilkinson, “Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais: análises recentes sobre a agricultura brasileira”, in *Revista de Economia Política*, vol. 5, n.4, outubro/dezembro, 1985, pp. 33-39.

¹³⁹ Eduardo Mazzaferro Ehlers, *O que se entende por agricultura sustentável?* Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, São Paulo, USP, 1994, pp. 23-24.

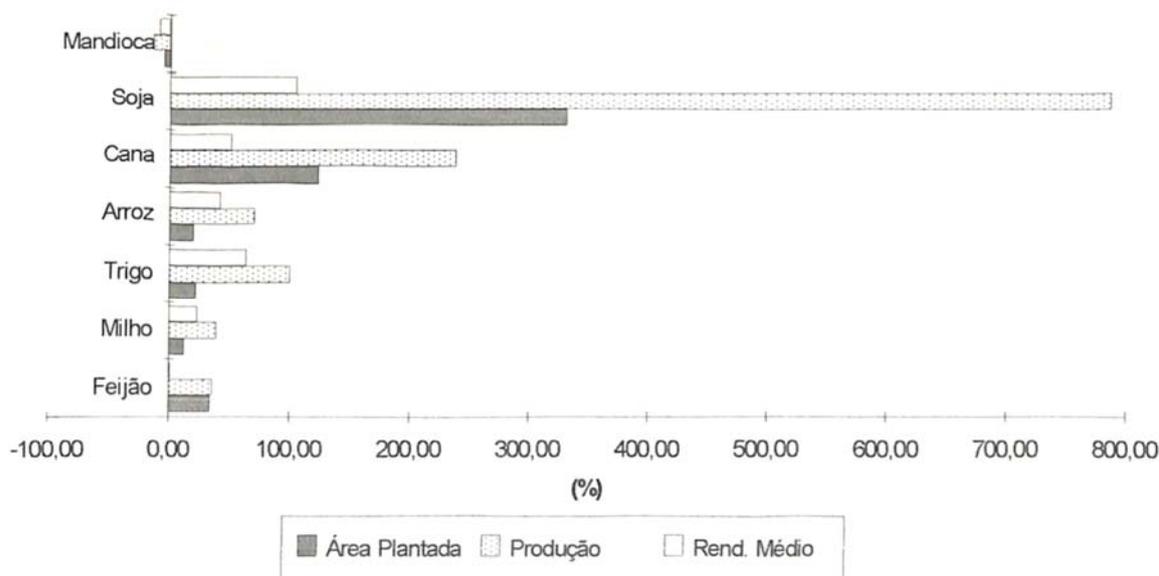
¹⁴⁰ Ibid. p 27-28.

¹⁴¹ José Graziano da Silva, *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo, HUCITEC, 1981.

ditos modernos, por utilizarem mais intensamente máquinas e insumos adquiridos fora do setor agrícola, expandiram-se para áreas ocupadas por produtos considerados tradicionais ou em transição, isto do ponto de vista tecnológico.

Para comprovar as últimas considerações, procurou-se os censos agropecuários do IBGE de 1970 e 1985 (ver gráfico 3) e, selecionando os sete principais produtos plantados no Brasil, verifica-se que a soja foi o produto de maior incremento tanto em área plantada, como em produção e em rendimento médio. Por outro lado, a mandioca, que em 1970, apresentava área plantada equivalente à 80% da área de plantio da soja, em 1985, aparecia na relação com apenas 17%. A observação da queda do rendimento médio da mandioca em aproximadamente 10%, atesta o abandono da cultura pelos produtores mais modernos. A mudança acima descrita relaciona-se com a manutenção e ampliação da concentração fundiária. Graziano considera que “...por exemplo, quando se troca arroz e feijão por soja e cana, são as pequenas unidades familiares de baixo nível tecnológico que estão sendo substituídas pela grande produção mecanizada e empresarial.”¹⁴²

Gráfico 3: Variação Percentual da Área Plantada, Produção e Rendimento Médio das Principais Culturas entre 70/85.



¹⁴² Ibid. p 103.

As mudanças ocorridas não se deram apenas por questão de rentabilidade, mas estiveram acompanhadas de alterações na base técnica de produção em função das políticas agrícolas desenvolvidas, especialmente o crédito rural subsidiado.

O crédito rural em São Paulo triplicou em valores reais entre 69 e 76, sendo que os recursos foram concedidos, em sua maior parte, para os grandes proprietários de terra, ampliando-se significativamente o consumo de máquinas e insumos. A potência das máquinas aumentou neste período, indicando que elas estão presentes principalmente nas maiores unidades de produção e que o tipo de equipamento destinado aos países de agricultura atrasada depende mais das necessidades estratégicas das empresas multinacionais do que das características de produção destes países. Assim, ainda segundo Graziano, os grandes beneficiários da política de crédito rural subsidiado foram os grandes proprietários rurais e o capital monopolista, muitas vezes ligado a empresas multinacionais¹⁴³.

Da mesma forma, Gervásio Castro de Resende¹⁴⁴ considera que o processo de modernização contribui para a consolidação e concentração das propriedades provocando, também, mudanças no mercado de trabalho, com a maior utilização do trabalho assalariado temporário. Como a modernização da agricultura baseou-se no crédito rural subsidiado, tornando barato o capital em relação ao trabalho, há o rápido incremento da mecanização, no uso de fertilizantes e outros insumos, transformando o perfil do trabalhador no campo, com repercussão no ambiente urbano, que recebe intensa migração rural.

Roberto Moreira reúne os principais aspectos e sintetiza o complexo movimento do processo de modernização tecnológica da agricultura brasileira, reflexo dos seguintes interesses:

1. “Na manutenção da estrutura da propriedade e uso da terra, na qual manteve-se a estrutura tradicional do poder econômico e político das classes dominantes no campo;
2. Na implantação e expansão de indústria fornecedora de máquinas e implementos agrícolas, de defensivos vegetais e animais e de rações e fertilizantes químicos, nas quais foram preservados os interesses de firmas multinacionais nesses diferentes ramos e, conseqüentemente, foram definidos os perfis de desenvolvimento tecnológico da agricultura;

¹⁴³ Ibid., p. 103 e ss.

¹⁴⁴ Gervásio Castro de Resende, *A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise*, Rio de Janeiro, IPEA, 1993.

3. Na modernização viabilizada pelo processo de concentração e centralização de capital no pólo industrial (agro-indústria) dos complexos agroindustriais, nas quais são transformadas as matérias-primas de origem propriamente agrícola;
4. No privilegiamento de setores, ramos, produtos e regiões, nos quais os estímulos de crédito agrícola e preços são captados pelos grupos agrários hegemônicos que, a grosso modo, correspondem aos grandes e médios proprietários rurais;
5. Na colocação da agricultura na órbita financeira, pelo destaque que a política creditícia teve ao distribuir subsídios – em outras palavras, custos rebaixados – tanto ao setor agroindustrial vinculado à agricultura quanto aos grandes e médios proprietários rurais e ao setor financeiro propriamente dito¹⁴⁵.

A partir destes interesses se consolida o processo no qual se origina o complexo agroindustrial brasileiro, concentrador e centralizador de capital no seu pólo industrial, com a subordinação da agricultura aos interesses da acumulação mono-oligopolizada.

Aqui cabe destacar alguns aspectos da produção agrícola vis-a-vis o industrial, buscando elementos para situar o papel subordinado da agricultura. Entre eles, destacados por Resende¹⁴⁶, encontram-se que: 1) Os processos de produção industrial são facilmente ajustados à demanda esperada, enquanto na agricultura, após o início do ciclo produtivo, a interrupção do processo implica em custos elevados; 2) os preços industriais são, na maioria das vezes, determinados pela regra do mark-up, não se reduzindo ou aumentando devido a flutuações da demanda. As estruturas oligopólicas de mercado, que prevalecem na indústria, fazem com que o preço seja determinado de tal forma a cobrir os custos plenos (além de margens desejadas de lucro). Flutuações de demanda traduzem-se, primeiro, em variações indesejadas de estoques para, em seguida, se planejar a utilização adequada da capacidade produtiva; e 3) na agricultura, a atomização dos produtores não permite o planejamento visando o atendimento da demanda. A flexibilidade dos preços da terra e mão-de-obra também explicam as diferenças. A terra, conquanto gere uma renda positiva, é passível de uso e, no caso da mão-de-obra, a flexibilidade se dá pela grande presença do trabalho familiar.

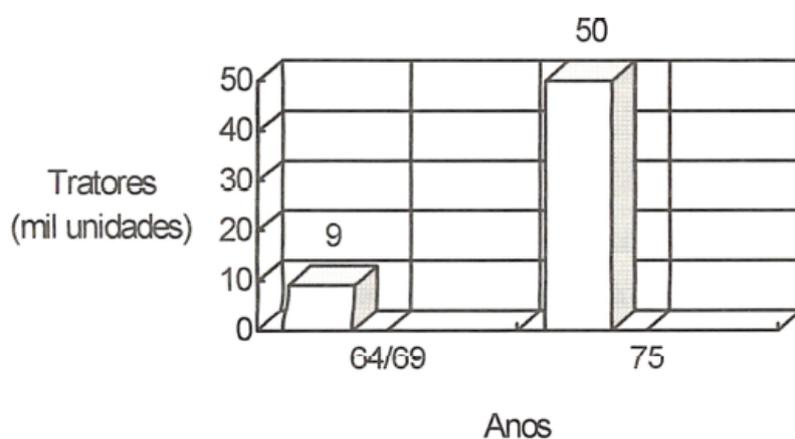
Voltando à importante questão referente ao papel do Estado no processo, as análises que Roberto Moreira fez dos planos governamentais entre 1967 e 1974, a saber: o Plano Decenal (1967); o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970); o 1º Plano

¹⁴⁵ Roberto José Moreira Quadro recente da agricultura brasileira: A modernização tecnológica e seus determinantes. Rio de Janeiro, CNPq e CPDA/UFRRJ, junho de 1985, pp. 2-3.

¹⁴⁶ Resende, Gervásio Castro de, “Controvérsias de economia agrícola: Uma revisão crítica”, *Anais do XVII Encontro Nacional de Economia*, volume 4, Fortaleza, ANPEC, 1989.

Nacional de Desenvolvimento, (PND), 1972; e 2º PND, 1974; permitem evidenciar a preconização da utilização mais intensiva de insumos agrícolas de origem industrial. O crédito rural, como já citado, foi instrumento chave para isto, acompanhado de facilidades tributárias e do sistema de extensão rural como difusor do processo modernizante. Ou seja, o Estado teve um ativo papel no fortalecimento e consolidação do D1 agrícola¹⁴⁷. Os dados do crescimento da indústria de tratores e fertilizantes ilustra o quanto eficiente foram estas políticas:

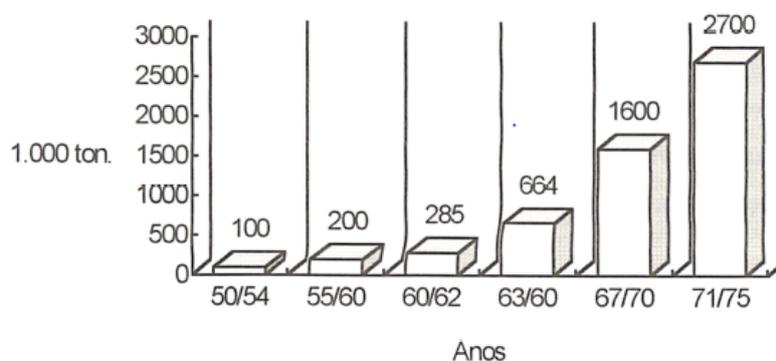
Gráfico 4: Média de Produção Anual de Tratores



Fonte: Moreira, 1985.

¹⁴⁷ Roberto José Moreira, op. Cit., 1985, pp. 18-22.

Gráfico 5: Demanda Anual Média de Fertilizantes



Fonte: Moreira, 1985.

Ana Célia Castro é outra autora que analisa a importância do planejamento estatal no novo enfoque modernizador. Considera de grande importância o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, de 1968, no qual, em sua vertente agrícola, objetiva a transformação da agricultura tradicional, através da mudança de métodos de produção e pela intensificação do uso de insumos modernos. Destaca-se o papel que o setor privado teria na modernização agrícola e, portanto, a política agrícola deveria estimulá-lo com subsídios e recursos financeiros colocados à disposição da indústria de insumos modernos, máquinas, das agroindústrias, das cooperativas e dos produtores rurais. Para a autora, a partir do PED explicita-se como fundamental a dotação orçamentária e os sistemas de incentivos e subsídios, priorizando: a pesquisa agrícola; sementes; fertilizantes e corretivos; produção animal; mecanização; irrigação; eletrificação rural; e a extensão rural¹⁴⁸.

¹⁴⁸ *Transformação estrutural nas relações agricultura-indústria. O caso brasileiro.* Relatório de Pesquisa CEPAL-FAO, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1990, pp. 14-24.

As estruturas básicas de propriedade e poder não se alteram com a introdução dos novos processos produtivos. Todavia, a modernização da agricultura esteve marcada, segundo Moreira, por dois eixos de interesses externos à questão da estrutura da propriedade da terra, que revelam o estabelecimento do poder do agora chamado *agribusiness*, “1) a ampliação dos mercados para os ramos industriais produtores de máquinas, equipamentos e outros insumos agrícolas modernos; 2) a ampliação da oferta a baixo preços relativos de matérias-primas agrícolas que serão transformadas pelas diversas agroindústrias vinculadas ao mercado interno ou externo”¹⁴⁹.

Entre os anos de 1965 e 1980, a taxa média anual de crescimento da agricultura foi de quase 4%. Na década de 80, apesar de marcada pela recessão, a taxa anual de crescimento da agricultura foi de 3,2%, portanto manteve um desempenho notável. O crédito subsidiado deixa de ser, neste período, o principal instrumento de incentivo à agricultura. Rezende considera que a política de preços mínimos, apesar de deficiências, proporcionou uma proteção significativa contra o aumento de riscos devido à crise econômica¹⁵⁰.

Sobre o último período, Graziano da Silva, utilizando dados do Censo Agropecuário de 1985, indica que o processo de modernização da base técnica da agricultura continuou na primeira metade dos anos 80, apesar de um ritmo menor. Sua análise mostra que continuou a exclusão que caracteriza o processo, agora com novos componentes tecnológicos, ou seja, do microcomputador, banco de dados, telecomunicações, robótica, transferência de embriões, engenharia genética, cultivo hidropônico e assim por diante¹⁵¹.

4.4 A diversidade do *agribusiness* brasileiro

O *agribusiness* brasileiro caracteriza-se por uma grande diversidade de interesses, com forte presença oligopólica. Para ilustrar este aspecto, utilizaremos a

¹⁴⁹ Roberto José Moreira, op. cit., 1985, pp. 23-24.

¹⁵⁰ Ver Gervásio Castro de Resende, op. cit., 1993, pp. 63-79.

¹⁵¹ “Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola”. in *Crise brasileira. Anos oitenta e governo Collor*. São Paulo, CGIL/CUT, 1993, pp. 192-193.

classificação de Mário Possas¹⁵², na qual encontramos alguns segmentos do *agribusiness*, dispostos segundo as estruturas de mercado em que operam.

TABELA 1: RELAÇÃO DE SEGMENTOS DO *AGRIBUSINESS*, SEGUNDO ESTRUTURAS DE MERCADO

	Estrutura de mercado	Segmentos industriais
1	Oligopólio puro ou concentrado	- Produção de elementos químicos e componentes orgânicos e inorgânicos. - Fabricação ou montagem de tratores.
2	Oligopólio diferenciado	- Laticínios. - Cigarros.
3	Oligopólio competitivo	- Abate e conserva de carnes. - Fiação e tecelagem de algodão. - Moagem de trigo, óleos vegetais em bruto e refinado. - Adubos e fertilizantes. - Refinação e moagem de açúcar. - Rações para animais.
4	Mercado competitivo com produtos diferenciados	- Móveis de madeira, calçados e roupas
5	Mercado competitivo com produtos homogêneos	- Beneficiamento de café. - Produção de cereais, fabricação de açúcar, produção de padaria. - Produção de madeira, serrarias, beneficiamento de fibras têxteis.

Abaixo examina-se, com maiores detalhes, a origem, crescimento, estruturação, estratégias e interesses de alguns sub-setores do *agribusiness*. Foram destacados: 1) a indústria de sementes; 2) de equipamentos mecanizados; 3) de defensivos; 4) de fertilizantes; 5) agroindústrias processadoras (suco de laranja, soja, carnes e laticínios); 6) as cooperativas, importante em muitos ramos agroindustriais; e 7) os supermercados, sinônimo de modernização no varejo de alimentos.

¹⁵² Mário, Possas, citado por Sérgio Leite, op. cit., p. 19.

4.4.1 Indústria de sementes

A reconstituição da trajetória da Agrocerec permite mostrar um amplo panorama da indústria de sementes no país. A Agrocerec é a mais antiga e importante empresa de sementes no país, sendo a maior empresa de pesquisa, produção e comercialização de produtos agropecuários do hemisfério sul, líder nos mercados de semente de milho, sorgo, hortaliças, e de matrizes e reprodutores de aves e suínos. Adiciona-se a isto o fato de Ney Bittencort de Araújo ter sido o seu presidente e, como mostraremos abaixo, o principal articulador da ABAG, portanto, torna-se pertinente o olhar mais aprofundado a esta empresa. Se isto ainda não fosse suficiente para justificar o relevo dado a Agrocerec, a empresa pode ser considerada um dos melhores exemplo de estratégias bem sucedidas dentro do contexto de modernização e internacionalização da agricultura brasileira.

Na visão de Ana Célia Castro, a Agrocerec S.A. é uma empresa que conquistou competitividade nos mercados em que atua por sua capacidade de incorporar mudanças tecnológicas. Suas atividades se iniciaram na pesquisa genética com milho híbrido para, rapidamente, se inserir nos mercados de hortaliça, sorgo híbrido, sementes forrageiras, defensivos, matrizes de suínos e aves, biotecnologia e química fina.¹⁵³

Fundada em 1945, a Agrocerec é a primeira empresa privada da América Latina a comercializar milho híbrido de pedigree fechado, isto é, obtido por geneticistas da própria companhia. Castro indica que sua estratégia foi introduzir no mercado um produto inteiramente novo, buscando um híbrido de boa produtividade, adaptado as diferentes regiões do país e tolerante ou resistente a doenças¹⁵⁴.

Logo após a sua criação, em 1947, a Agrocerec se associou à empresa norte-americana IBEC, do grupo Rockefeller. Para Ana Célia Castro, a relativa perda de autonomia era compensada com o acesso ao moderno mercado internacional de equipamentos utilizados para o beneficiamento de sementes, além de representar novas possibilidades de recursos financeiros através de bancos nacionais e estrangeiros. Em 1951, as duas empresas se fundem, com a IBEC possuindo controle acionário majoritário. Castro acredita, no entanto, que a empresa nacional não perde toda sua autonomia.

A partir de meados da década de 60, muda-se o padrão de concorrência,

¹⁵³ Ana Célia Castro, op. cit., p. 121.

¹⁵⁴ Ibid. pp. 121-128.

com a entrada de grandes firmas internacionais no mercado (ver tabela 2). Desde então, aponta Castro, as técnicas de promoção são mais sofisticadas, havendo um importante aumento da atividade de propaganda e maior disputa pela rede de distribuição.¹⁵⁵

TABELA 2: PRINCIPAIS EMPRESAS QUE ATUAM NO MERCADO DE SEMENTES HÍBRIDAS NO BRASIL

Empresa	Origem do Capital	Data de instalação no país	Participação no mercado (%)
Sementes Agrocere S.A.	Brasil, EUA até 1980	1945	Entre 40 e 50
Cargil	EUA	1965	20
Mogiana	Brasil	1959	6
Germinal (Funk's e Ciba-Geigy)	EUA e Suíça	1969	5,5
Pionner	EUA	1965	5
Colorado	Brasil	1970	5
Reis de Ouro	Brasil	1971	5
Dinamilho	França	1975	4
Contibrasil	EUA	1971	2
Asgrow	EUA	1975	
Dekalb	EUA e Brasil	1978	

Fonte: Ana Célia Castro, 1990.

Na década de 70, com a aceleração da modernização agrícola, o crescimento da Agrocere é significativo (ver gráfico 6). Para Ana Célia Castro, “a difusão das sementes híbridas passa a estar associada a um ‘pacote tecnológico’ moderno que recomenda o uso mais intensivo de fertilizantes, defensivos e maquinário agrícola”.¹⁵⁶

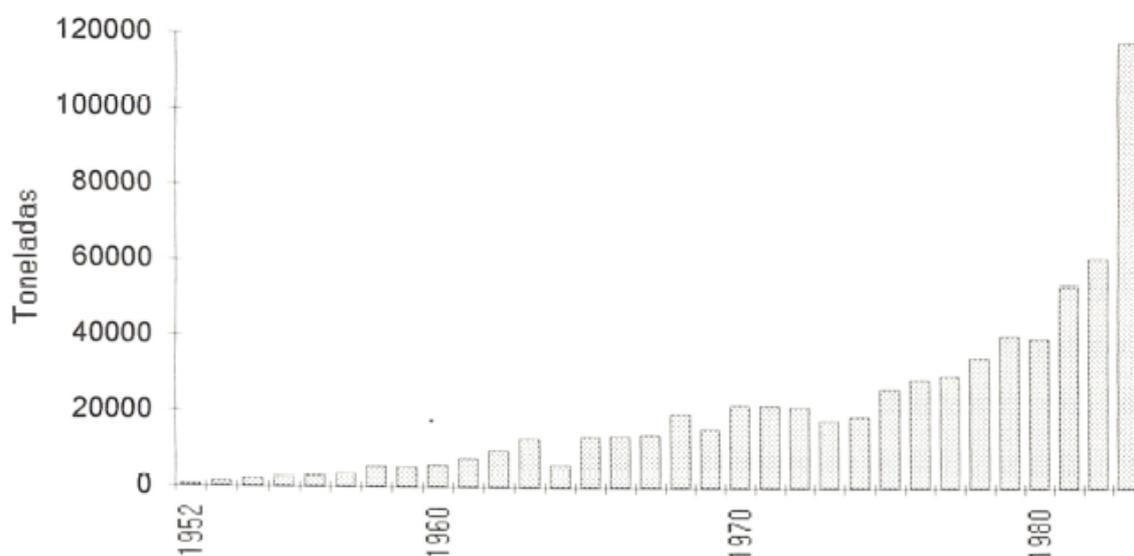
Em 1980, segundo Ana Célia Castro, a partir de uma exitosa campanha, o controle acionário volta a ser do grupo nacional.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Ibid, p. 161.

¹⁵⁶ Ibid. pp. 144-145.

¹⁵⁷ Ibid. p. 132.

Gráfico 6: Produção de Milho Híbrido na Agroceres



Fonte: Ana Célia Castro, 1990.

A utilização de sementes de alto rendimento, promove a incorporação de outros insuetos complementares ao processo produtivo. Influe, também, no maior emprego de máquinas e equipamentos. Estes fatos, sugere ainda Castro, levam a uma vocação à diversificação, denominada economia de escopo, que aproveita os desdobramentos da base tecnológica e as oportunidades abertas por ela¹⁵⁸.

Característica da empresa, simultânea à diversificação, é a associação com empresas e instituições internacionais. Além da já citada associação com o grupo Rockefeller, a Agroceres lança o primeiro suíno híbrido do mercado brasileiro em parceria com a *Pic Improvement Company* (PIC), respondendo, em 1995, por 35% da carne suína abatida sob inspeção federal no Brasil. A matriz híbrida brasileira no setor de aves foi conseguida através de parceria com a empresa escocesa Ross Breeders, uma das maiores do mundo em termos de genética avícola. A Agroceres também detém 35% do mercado. No ano citado, sua Divisão Animal respondia por 45% dos negócios, equivalente ao movimentado pelo segmento de milho. Na área de sementes de hortaliças, ela possui acordo de transferência de tecnologia com a empresa SAKATA, maior deste mercado. Em 1994, a Agroceres registrou movimentação de US\$ 100 milhões e lucro líquido de US\$ 11 milhões.

¹⁵⁸ Ibid. PP. 163-164.

Em 1995, Ney Bittencourt Araújo apontava como perspectiva priorizar as pesquisas, que recebiam, neste ano, investimentos na ordem de 7% do faturamento, e as associações internacionais.¹⁵⁹

4.4.2 Indústria de equipamentos pesados para a agricultura

A indústria de equipamentos mecanizados para a agricultura brasileira é dividida em três segmentos, segundo indicação de Ana Célia Castro: 1) Colheitadeiras automotrizes; 2) tratores; e 3) implementos específicos. Entre os fabricantes dos dois últimos, realizam-se, normalmente, acordos com a finalidade de serem ofertados uma linha completa de equipamentos agrícolas. Adicionando-se ao fato, as semelhanças quanto aos métodos de produção, Castro considera possível a junção dos três segmentos em uma só indústria.¹⁶⁰

A indústria de tratores foi implantada na década de 60. No período, o Plano Nacional da Indústria de Tratores, citado por Ana Célia Castro, previa grande concorrência entre os fabricantes. No entanto, entre os dez primeiros projetos aprovados, apenas restaram seis e, na década de 80, três empresas concentravam 84,7% das vendas.¹⁶¹

Na década de 80, houve acentuada queda nas vendas, fazendo com que a indústria direcionasse seus esforços para a exportação. No fim da mesma década, havia triplicado o número de tratores exportados, notoriamente para a América Latina e o Oriente Médio.¹⁶²

A concorrência dentro da indústria se dá nas faixas de potência dos equipamentos. A tendência tem sido de ampliação da procura dos tratores de maior potência, apesar dos tratores de média potência possuírem a maior fatia do mercado. Em 1987, os tratores entre 60 a 89 cv detinham praticamente 70% do mercado, enquanto as máquinas com mais de 90 cv estavam com aproximadamente 21% do mesmo mercado.¹⁶³

¹⁵⁹ Alex Branco, “Os 50 anos de uma história de pioneirismo”, *Gazeta Mercantil*, 18 de setembro de 1995, p. B.16.

¹⁶⁰ Ana Célia Castro, op. cit., p. 191.

¹⁶¹ Ibid, pp. 192-195.

¹⁶² Ibid, pp. 199-200.

¹⁶³ Ibid., pp. 195-199.

A inovação tecnológica é dispendiosa. Castro registra que, no caso das empresas brasileiras, a capacitação tecnológica é feita através de associações e *joint-ventures* com empresas estrangeiras. A Maxion/Massey utilizava frequentemente projetos de tratores desenhados na Inglaterra, adaptando-os ao país. A tecnologia das colheitadeiras brasileiras, também, foi transferida através de acordos de *joint-ventures*, porém seu desenvolvimento parece ter apresentado desvantagens em relação à indústria de tratores.¹⁶⁴

Cabe destacar que as inovações tecnológicas, influenciando em sua competitividade, dependem do que Castro denomina *best-practices*¹⁶⁵. ou seja, estão associadas ao amplo uso de sementes selecionadas e insumos químicos, determinando um padrão técnico que articula todos os segmentos.

TABELA 3 - ESTRUTURA DA INDÚSTRIA DE TRATORES EM 1987.

Empresa	Origem do Capital	Associação Estrangeira	Participação (%)
Maxion*	Brasil	Varity (Canadá)	41,9
Valmet	Finlândia	Valmet Oy	24,7
Ford	EUA	Ford	18,1
C.B.T.	Brasil		7,8
Agrale	Brasil	Renault	7,1
Santa Matilde	Brasil		0,4

* A Maxion passou por um processo de nacionalização, mantendo seus vínculos com a Varity, novo nome da Massey-Ferguson.

Fonte: Ana Célia Castro, 1990.

4.4.3 Indústria de defensivos

A indústria de defensivos químicos no país é caracterizada por Ana Célia Castro como a de um oligopólio diferenciado, dominada por grandes empresas internacionais integrantes do complexo químico mundial. A autora sugere que o progresso técnico muito acelerado define uma “trajetória natural”, que determina as estratégias desta indústria. Assim possuem: 1) diversificada produção a partir da exploração de variações na composição dos produtos, alterando sua ação final, o que lhe permite plantas multipropósito e altamente flexíveis, potencializando sua economia de escopo; 2) grandes investimentos em pesquisa e desenvolvimento, pois é rápida a

¹⁶⁴ Ibid. pp. 201-210.

¹⁶⁵ Ibid. p. 213.

obsolescência tecnológica dos produtos; 3) amplo serviço de assistência técnica, no caso brasileiro, pois nos países desenvolvidos o serviço é realizado por instituições de pesquisa e centros universitários.¹⁶⁶

No Brasil, a indústria, desde sua implantação, apresenta grande concentração técnica e econômica e elevado grau de desnacionalização, contribuindo para a preservação desta estrutura de poder os custos inerentes a uma contínua introdução de inovações técnicas. Em 1983, as cinco maiores empresas eram responsáveis por metade das vendas. Ana Célia Castro cita como principais multinacionais desta indústria a Bayer, a Ciba, a Shell, a Dow e a Du Pont¹⁶⁷. A fusão das grandes empresas é frequente. Em 1995, a união da Cyanamid com a Shell Agrícola, trazia a expectativa de que se tornasse a líder do setor¹⁶⁸.

Ressalta-se o relevante papel do Estado no incremento da demanda por insumos químicos, pois, lembra ainda Castro, resultou num poderoso estímulo o vínculo do crédito agrícola e a introdução de defensivos químicos no processo de produção.¹⁶⁹

Na indústria é possível observar o que Castro denomina de “encadeamento tecnológico natural de inovações complementares”¹⁷⁰ e que, em outras palavras, são as novas necessidades técnicas que tracionam toda a indústria à montante da produção. Reforça-se, assim, a existência de um padrão tecnológico de produção agropecuária.

4.4.4 Indústria de fertilizantes

Ao contrário da indústria química como um todo, aponta Kageyama, a indústria de fertilizantes não apresenta a inovação de produtos como seu elemento dinâmico. O fertilizante final consiste sempre em combinações diferentes de N, P e K, fazendo com que a indústria procure crescer através da ampliação extensiva dos mercados. No pós-guerra, o aumento do consumo de fertilizantes derivava da estratégia das empresas transnacionais em ampliar seus mercados. Nos países em desenvolvimento, as empresas

¹⁶⁶ Ibid, pp. 215-223.

¹⁶⁷ Ibid, pp. 170-171, 218 e 226-227.

¹⁶⁸ “Cyanamid vai mudar tática de vendas”, *Relatório da Gazeta Mercantil sobre o Agribusiness*, 11 e 13 de setembro, 1993, p. 3.

¹⁶⁹ Ana Célia Castro, op. cit., pp. 223-228.

¹⁷⁰ Ibid, p. 220.

entravam a partir de acordos de joint-ventures para, posteriormente, se especializarem na geração de processos e tecnologia, na produção de equipamentos e prestação de serviços tecnológicos.¹⁷¹

Com o II PND, indica Kageyama, efetiva-se a internalização da produção de fertilizantes no país. A empresa estatal, através do grupo Petrofertil, tem papel fundamental na implantação da indústria nacional. Aquela surge a partir do vácuo deixado pelas empresas transnacionais, bem como pela iniciativa privada nacional, pouco dispostas a investirem nesta produção, ou sem condições para tal, já que há grande necessidade de capital mínimo inicial. Assim, “no que se refere à produção de matérias-primas e produtos intermediários o setor de fertilizantes tem um alto grau de concentração, com forte participação de estatais. Na produção de misturas de N, P, K, há a participação de empresas menores juntamente com as grandes e estatais, caracterizando uma pequena concorrência entre as empresas que atuam no setor, basicamente a nível da busca de mercados com produtos pouco diferenciados”¹⁷².

A indústria de fertilizantes passa por uma profunda mudança de perfil, com a privatização de três importantes empresas - Fosfertil, Goiásfertil e Ultrafertil — significando a retirada do Estado na oferta de matérias-primas e produtos intermediários para a indústria produtora de fertilizantes finais.¹⁷³

4.4.5 Indústrias processadoras de alimentos e matéria-prima agrícola

No segmento do processamento encontram-se as agroindústrias dedicadas à transformação das matérias primas de origem agropecuária, que podem ser classificadas como agroindústrias convencionais (que realizam o primeiro processamento da matéria-prima vinda da agricultura) e como indústria da alimentação (caracterizada por uma maior proximidade com o consumidor, o que exige estratégias mais sofisticadas de comercialização). Para trabalhar com economia de escala, qualidade e custos compatíveis, ambas pressionam o setor agropecuário para introdução de novas tecnologias, o que altera a sua forma de organização.¹⁷⁴

¹⁷¹ Angela Kageyama, op. cit., pp. 130-132.

¹⁷² Ibid, p. 133.

¹⁷³ “Privatização faz cair preços dos fertilizantes”, *Relatório da Gazeta Mercanti sobre o Agribusiness*, 11 e 13 de setembro de 1993, p. 2.

¹⁷⁴ ABAG, op. cit., 1993, p. 85.

Tomando por base as principais tendências do mercado internacional, John Wilkinson sugere que, a partir da década de 70, o mercado alimentar apresenta aumento do valor agregado e uma diminuição da matéria-prima incorporada. Disto destaca os seguintes pontos: “1) a incorporação cada vez maior de serviços no produto final, tanto na preparação para o consumo doméstico (pratos prontos e semi-prontos), como no consumo fora do lar (fast-food, industrialização do setor de restaurantes, comida institucional); 2) a segmentação/individualização dos padrões de consumo; e 3) a desvalorização dos alimentos como fonte de calorias e proteínas em favor de vitaminas, o que leva a priorizar frutas e verduras dentro de uma preferência para o natural e produtos frescos”¹⁷⁵.

Alguns complexos agroindustriais foram analisados por Wilkinson e colaboradores. Da pesquisa, destaca-se o comportamento, frente a modernização, dos segmentos soja, laticínios, laranja e carnes.

A soja é considerada por Wilkinson como o símbolo da modernização agroindustrial brasileira. Em 1980, ela detinha 43% do mercado mundial de farelo e 35% das exportações de óleo, além de dominar o mercado interno de óleos comestíveis e ser responsável por um grande estímulo à avicultura nacional¹⁷⁶. As cooperativas empresariais predominam, como será visto abaixo, no segmento soja.

Quanto aos laticínios, Wilkinson destaca a presença de multinacionais nos mercados mais dinâmicos (iogurtes, sobremesas e outros), enquanto as cooperativas concentram-se no mercado de leite pasteurizado. Apesar da segmentação mostrar certa tecnificação, a atividade é marcada pela pouca modernização. Nos últimos anos, cresce o consumo do leite esterilizado, tipo Longa Vida, ameaçando o mercado de leite pasteurizado. Algumas cooperativas conseguiram, em pequena medida, entrar no mercado mais dinâmico, porém é o avanço das empresas multinacionais, incorporando pequenos laticínios e cooperativas, que se apresenta como tendência predominante¹⁷⁷.

No que se refere à laranja, o Brasil detém 70% do comércio internacional de seu suco, sendo o maior produtor mundial. As principais características deste sub-setor, segundo John Wilkinson, é a concentração dos laranjais (90%) e da indústria em São Paulo, com três ou quatro grupos dominantes, que atuam com agressividade no comércio mundial, apresentando, por exemplo, inovações no transporte a granel e instalações de

¹⁷⁵ John Wilkinson, Competitividade na agroindústria. Nota técnica final do complexo agroindustrial. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1993. pp. 5-6.

¹⁷⁶ Ibid. p. 22.

¹⁷⁷ Ibid, pp. 28-30.

terminais portuários nos principais centros consumidores internacionais. O aproveitamento de sub-produtos tem sido alvo das inovações tecnológicas, inserindo-se neste rol rações e óleos brutos para essências. Problemas com a demanda pelo suco nacional (como a recuperação dos laranjais americanos e a desaceleração do consumo na Europa) podem afetar este sub-setor nos próximos períodos.¹⁷⁸

No segmento de carnes, o frango aparece como o mais dinâmico, determinado pelos seguintes fatores, segundo Wilkinson: “tradição agrícola, disponibilidade de recursos públicos, pujança empresarial, forte setor público de pesquisa e assistência técnica, difusão do pacote técnico (genética e de nutrição) e o novo contexto urbano”¹⁷⁹. Colabora para esta liderança, a entrada no mercado exportador, que aprimorou seu planejamento, logística e qualidade. As empresas avícolas têm se diversificado tanto horizontalmente (carne bovina), quanto verticalmente (rações e industrializados). A indústria avícola e, em menor grau, a de suínos, possuem altos níveis de concentração, enquanto na carne bovina existe uma pulverização bastante acentuada. As empresas líderes são basicamente nacionais e de capital privado, com algumas cooperativas desempenhando papel regional importante.¹⁸⁰

4.4.6 As cooperativas empresariais

A modernização agropecuária enseja, segundo Guilherme Delgado, um novo estilo de cooperativismo agrário. O autor o representa com a figura da multicooperativa, cuja estrutura e dinâmica de crescimento apresenta similaridade com a empresa controladora de um grupo empresarial. Assim “tais similaridades manifestam-se pela diversificação multisetorial e espacial de operação econômica e pela complexidade da estrutura organizacional, sob a hegemonia de um staff que centraliza as decisões de investir”¹⁸¹. Esta estrutura é dominante no movimento cooperativista brasileiro.

Delgado considera a Contrijuí (Cooperativa Triticola Serrana/RS) e a Centralsul como paradigmáticas. Ambas realizaram grandes investimentos no complexo agroindustrial de soja e trigo, entre outros, nas estruturas de comercialização (armazéns,

¹⁷⁸ Ibid, pp. 20-22.

¹⁷⁹ Ibid, pp. 25-26.

¹⁸⁰ Ibid, pp. 24-28.

¹⁸¹ Guilherme Delgado, op. cit., 1985, p. 165.

terminais marítimos e transporte), na instalação de plantas industriais (óleo, farelo, insumos), em trading com serviços de apoio financeiro ao comércio exterior e no mercado de terras, através de projetos de colonização. As cooperativas contaram com vigoroso apoio de bancos federais e estaduais, com financiamentos a juros negativos e prazos favoráveis, o que possibilitou sua grande expansão até o final dos anos 80. Delgado inclui neste padrão a Cotia (São Paulo), a Coamo e a Central Campos Gerais (Paraná).¹⁸²

As cooperativas também têm importante atuação no segmento de leites e produtos lácteos. Entretanto, nesta atividade, segundo ainda Delgado, existe uma menor diversificação e um perfil mais aproximado aos grandes atacadistas¹⁸³.

Nos produtos citados, Delgado mostrava que a participação na comercialização pelas cooperativas, no ano de 1980, era em torno de 84% para o trigo, de 53% para o soja e 24% para o leite¹⁸⁴.

Retornando à comparação, o autor estudado traça paralelos entre os associados de uma multicooperativa e o sócio minoritário de um grande grupo econômico. Para ele, ambos têm desprezível poder de influir na alta direção e nas grandes decisões estratégicas. Desta forma, Delgado aponta problemas de legitimação do sistema, visto sua contradição aos princípios cooperativistas¹⁸⁵.

4.4. 7 Os supermercados

Os supermercados provocaram uma nova dinâmica no campo da distribuição e da comercialização urbana de alimentos. Em seu trabalho sobre o tema, Cyrillo acredita que, com os supermercados, introduziu-se uma nova filosofia de comercialização, na qual se requer ganhar pela rotatividade em vez de ganhar pela unidade.¹⁸⁶

A autora define duas características básicas do sistema: grande escala e auto-serviço. Grandes lojas, ou redes de lojas com administração centralizada, permitem reais ganhos de escala. O grande volume de compra aumenta o poder de compra da

¹⁸² Ibid, pp. 165-167.

¹⁸³ Ibid, p. 166

¹⁸⁴ Ibid, p. 174.

¹⁸⁵ Ibid, pp. 175-179.

¹⁸⁶ Ver Denise Cyrillo, *O papel do supermercado no varejo de alimentos*. São Paulo, IPE/USP, 1987.

empresa, em consequência, maiores descontos resultam num custo unitário menor.

A expansão dos supermercados de porte médio pode ser muito rápida, pois existem muitos fatores favoráveis ao investimento. Além do próprio crescimento, são freqüentes as fusões e incorporações, o que marca um padrão elevado de concentração de mercado¹⁸⁷.

As tendências de concentração foram ampliadas na década de 70. Cyrillo revela que, entre os incentivos, até linhas creditícias foram criadas pelo Estado, sempre direcionadas às maiores empresas. Apesar da formação de grandes conglomerados, ainda coexistem inúmeros pequenos varejistas independentes, caracterizando o setor como de oligopólio diferenciado com franja¹⁸⁸.

Com os supermercados ocorre um outro novo fenômeno, também observado por Cyrillo, qual seja, o papel de prestador de serviços para a indústria de alimentos, substituindo as funções do atacado. Além disto, é o principal divulgador dos novos produtos¹⁸⁹.

Os grandes supermercados são representados pela ABRAS (Associação Brasileira de Supermercados), que presta diversos serviços de consultoria e assessoria aos seus sócios. Funciona através de conselhos, formados por representantes das associações regionais¹⁹⁰. A associação publica, anualmente, uma pesquisa sobre o desempenho das maiores empresas do setor. O “*ranking* dos supermercados” relativos ao ano de 1994 mostra um faturamento global de 31,5 bilhões de dólares, o que significa uma participação de 6% no PIB. As 391 maiores empresas¹⁹¹ tiveram um faturamento de 21 bilhões de dólares, representando 2/3 do faturamento total do setor. A concentração pode ser observada pelo fato que as vinte maiores redes de supermercados faturaram 12,3 bilhões de dólares, enquanto que as cinco principais 8 bilhões, correspondendo a 40% e 25%, respectivamente, do faturamento total (ver tabela 4). A pesquisa indica, como tendência, a redução do número de lojas e o aumento da área de venda.

¹⁸⁷ Ibid, pp. 345-346.

¹⁸⁸ Ibid, pp. 347-348.

¹⁸⁹ Ibid, pp. 360-361.

¹⁹⁰ Lena Lavinas e Maria Regina Nabuco, op. cit., 1992, pp. 45-50.

¹⁹¹ Nesta pesquisa, de um universo de 35 mil lojas, foram selecionadas as maiores pelo critério de possuírem mais de 24 check-out, que são as caixas registradoras. ABRAS, *Revista Superhiper*, ano 21, n° 236, São Paulo, Associação Brasileira dos Supermercados, abril, 1995, pp. 80-196.

TABELA 4: MAIORES EMPRESA SUPERMERCADISTAS POR FATURAMENTO BRUTO (1994)

Empresa	Sede	Faturamento Bruto (R\$ 1.000,00)	Participação (%)
Carrefour Com. e Ind. S.A.	SP	3.272.969	10,4
Cia Bras. de Distribuição (Pão de Açúcar)	SP	2.272.291	7,2
Casas Sendas Com. e Ind. S.A.	RJ	900.429	2,8
Bom Preço S.A. Supermercados do NE	PE	854.505	2,7
Paes Mendonça S.A.	RJ	747.254	2,3

Fonte: ABRAS. 1995

No mesma revista, há um artigo sobre a instalação da maior rede de supermercados do mundo no Brasil, a americana Wal-Mart¹⁹². Com isto, podemos prever uma maior internacionalização do padrão de concorrência do setor.

4.5 Principais problemas da modernização agrícola brasileira

Três conjuntos de problemas, que interagem entre si, podem ser considerados como induzidos ou agravados pelo processo de modernização da agricultura, encontrando-se nos campos 1) sociais, 2) ambientais e 3) econômicos, como se mostra a seguir:

4.5.1 Problemas no campo social

No meio agrário, os maiores estabelecimentos agrícolas são os maiores beneficiados da modernização, o que contribui para a manutenção, consolidação e ampliação de um padrão concentrado de propriedade da terra.

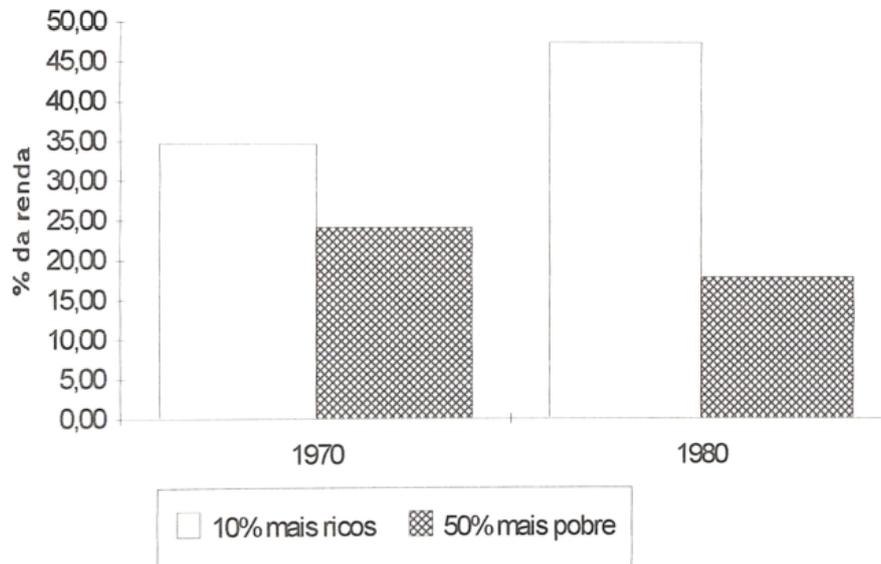
Cresce o assalariamento no campo, especialmente o temporário, associado à diminuição do trabalho familiar. Assim, pode-se falar num aumento da sazonalidade do emprego agrícola, o que representa aumento dos níveis de subemprego. Kageyama e Graziano da Silva alertam para o dado oculto sob o aparente crescimento dos salários, no caso dos trabalhadores volantes. Para os autores, a informação tem em conta valores da

¹⁹² “Varejo tem novo divisor de águas”. ABRAS, op. cit., pp. 54-66

diária, não ponderando os dias não-trabalhados, além de desconsiderar os ganhos não-monetários existentes numa situação anterior. Os autores ressaltam também a intensificação do trabalho daqueles que permaneceram ocupados, sendo justamente nos estados de agricultura mais intensiva e tecnificada onde aparecem as maiores percentagens de pessoas que trabalham mais de 48 horas semanais.¹⁹³

Entre os anos 70 e 80 houve um aumento relativo da renda na agricultura, a renda por pessoa economicamente ativa na agricultura elevou-se de 37% para 50% da renda média obtidas nos setores secundário e terciário. Todavia, dentro do setor agrícola ocorreu forte aumento das desigualdades. No período, os 50% da população do campo com renda menor que a mediana tiveram sua participação na renda diminuída de 22,2% para 17,6%, enquanto as camadas mais ricas tiveram considerável aumento de sua participação, que já era bastante elevado no início da década de 70 (ver gráfico 7).

GRÁFICO 7: DETERIORAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO SETOR AGROPECUÁRIO.



Fonte: Kageyama e Graziano, 1983.

¹⁹³ Angela Kageyama e José Graziano da Silva. “Os resultados da modernização agrícola dos anos 70”. *Revista Estudos Económicos*, São Paulo. set./dez.. 1983.

As conclusões de Graziano e Kageyama merecem ser reproduzidas:

“A acelerada concentração da renda no setor agrícola durante os anos 70 constitui inegavelmente um dos mais nítidos – e nefastos – resultados do tipo de modernização a que esteve submetida a agricultura brasileira. Ela não é mais do que resultante dos vários fenômenos anteriormente apontados – a concentração da propriedade da terra, a transformação do trabalho familiar em assalariamento temporário, o aumento da sazonalidade do emprego e do subemprego agrícola, a distribuição não-equitativa dos ganhos de produtividade.

Questionar a distribuição da renda – em particular na setor agrícola – significa, pois, trazer à tona a crítica mais abrangente, relativa a todos os aspectos abordados. Em suma, significa questionar o próprio aprofundamento e reafirmação das características do desenvolvimento capitalista brasileiro, de modo particular no campo”¹⁹⁴.

No interior dos setores agroindustriais, a relação salário/valor da produção, segundo Ana Célia Castro, é menor que em outros setores industriais¹⁹⁵. O dado sugere maior nível de exploração do trabalho agroindustrial em relação a outros setores industriais.

4.5.2 Problemas no campo ambiental

Do padrão tecnológico que implantou, em larga escala, sistemas monoculturais com elevada motomecanização, irrigação e emprego intensivo de fertilizantes químicos e agrotóxicos, decorre os seguintes problemas ambientais, relacionados por Ehlers¹⁹⁶: 1) Erosão e perda de fertilidade dos solos; 2) destruição florestal; 3) delapidação do patrimônio genético e da biodiversidade; e 4) contaminação dos solos, água, animais silvestres, homens e alimentos.

Quanto ao último item, Ehlers chama a atenção para o fato de que os agrotóxicos passaram a ser aplicados em doses exageradas, sem obedecer às normas e os critérios de segurança exigidos nos países capitalistas mais desenvolvidos.

O aumento do número de pragas é relacionado, por este autor, com o crescimento do consumo de agrotóxico. Entre 1958 e 1976, quatrocentos novas espécies

¹⁹⁴ Ibid, p. 34.

¹⁹⁵ Ana Célia Castro, op. cit., p. 96.

¹⁹⁶ Op. cit., p. 24.

atacaram as principais culturas brasileiras. Explica-se a multiplicação pela eliminação dos inimigos naturais das pragas, provocando desequilíbrios nos agroecossistemas, e o desenvolvimento de resistência aos agrotóxicos nas espécies danosas à agricultura.

4.5.3 Problemas no campo econômico

No campo dos problemas econômicos, duas questões podem ser observadas: 1) o aumento dos insumos empregados no processo produtivo não correspondeu em aumento de rendimento físico da agricultura brasileira; e 2) o encarecimento dos alimentos no país.

Quanta à primeira questão, Ehlers, citando Pascoal, busca argumentos para expor o descompasso. O autor aponta que, entre 1964 e 1975, “o incremento do uso de fertilizantes inorgânicos foi de 1.234,2%; o de inseticidas, 233,6%; o de fungicidas, 548,5%; o de herbicidas, 5.414,2% e; o de tratores, 398,1%...enquanto o aumento de produtividade das principais culturas foi da ordem de 4,5% ao ano”¹⁹⁷. Assim, o incremento de produtividade equivaleria a 162% no período.

A modernização não levou ao barateamento dos alimentos, a despeito das intenções de planos governamentais, que previam o repasse para os preços dos ganhos de escala e eficiência. Ao contrário, autores como Renato Maluf consideram que a formação dos preços dos alimentos se viu subordinada à posição hegemônica dos grandes oligopólios, provocando o encarecimento constante dos alimentos no Brasil.¹⁹⁸

4.6 Conclusões

A modernização da agricultura foi uma escolha política entre diagnósticos diversos em relação ao problema agrário nacional. A posição conservadora, em termos fundiários, prevaleceu com o golpe militar de 64 e implicou em ativa participação do Estado no sentido de acelerar o processo de mudança do padrão tecnológico da agricultura. Os estímulos estatais, direcionados para o maior uso de insumos e

¹⁹⁷ Ibid, p. 34.

¹⁹⁸ “O encarecimento dos alimentos no Brasil”, *Revista Conjuntura Alimentos*, v.4, nº 1, São Paulo, Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria *Estadual* de Agricultura e Abastecimento, maio de 1992.

equipamentos industriais, possibilitaram a instalação e consolidação de um parque agro-industrial diversificado e relevante no país. Forma-se uma estrutura com predomínio de oligopólios, sendo importante a presença do capital externo, mesmo se associado à firmas de origem nacional.

Destaca-se, no setor, os processos de encadeamentos tecnológicos. O uso de um novo item agroindustrial no processo de produção agrícola demanda insumos de outras indústrias. No caso da agroindústria processadora, os padrões exigidos passam a também requerer transformações em todos os elos da produção agropecuária.

Problemas de natureza social, ambiental e econômicos passam a ter novas e grandes dimensões. O novo padrão de produção agrícola é direcionado à grande propriedade fundiária e, devido a isto, aumenta a concentração da propriedade da terra e da renda na agricultura. O assalariamento temporário substitui o permanente, elevando-se o desemprego no campo. Há uma profunda migração do campo para a cidade, que não está preparada para a incorporação de novos trabalhadores dignamente. O acesso ao alimento fica comprometido, sobretudo, pelo enorme desequilíbrio da renda brasileira. Portanto, a insegurança alimentar nacional tem fortes raízes no próprio processo de modernização da agricultura. No campo ambiental, a degradação da flora e fauna, dos solos e contaminação dos rios, solos, alimentos e do homem fazem crescer um consistente movimento ecológico que, segundo Eduardo Ehlers, tem em comum a busca do desenvolvimento de uma “agricultura ecologicamente equilibrada, socialmente justa, e economicamente viável”.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Op. cit., p. 37-81. Este autor faz um interessante apanhado sobre as principais correntes do movimento ambientalista na agricultura.

Capítulo 5: ABAG: Constituição e legitimação.

5.1 Introdução

A consolidação e o fortalecimento dos setores industriais associados à agricultura é um processo, como procuramos demonstrar, intimamente relacionado com concentração e centralização de capitais, seja pelo acirramento da competitividade intrasetorial, seja por políticas estatais de apoio à modernização do complexo agroindustrial. Agribusiness, os negócios da agricultura, é uma designação cada vez mais freqüente para tipificar os setores e processos ligados à produção agropecuária, passando a incluir, além da indústria, os segmentos da distribuição, de financiamento e outros que tenham forte vínculo com o agro. A imagem que pode surgir do *agribusiness*, como a dos negócios do produtor rural, não corresponde à complexa dinâmica do capital no campo, que envolve diversos segmentos econômicos. Agribusiness, então, é o termo nucleador com o qual os que pretendem a ampla representação do setor se organizam, fundando uma associação.

Este capítulo pretende analisar os interesses presentes na Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), relacionando-os com os fatores políticos, econômicos e ideológicos nos quais seus interesses estão imersos e buscam legitimação. Para tal, examina-se a constituição da associação, bem como os temas prioritários em seu discurso.

Importa, ao trabalho, informações que, a partir de posições e proposições, contribuam para o esclarecimento do processo de criação da identidade e legitimação da entidade frente ao próprio setor, o governo e a sociedade. Assim, selecionou-se para análise textos e discursos, da própria ABAG ou de personalidades claramente identificadas com a associação, indicados no decorrer do capítulo.

5.2 Algumas considerações sobre as associações empresariais

A análise de Clauss Offe sobre as organizações patronais²⁰⁰ ilumina muitos aspectos do trabalho. Discutindo diferenças entre organizações empresariais e de trabalhadores, o autor entende que os empresários não dependem tanto da participação de seus associados. O inverso ocorre entre os trabalhadores, que possuem sua força exatamente na mobilização da grande maioria de seus membros, sendo o caso de uma greve o exemplo mais claro desta afirmação. A organização empresarial, isto sim, necessita recursos e informações, que serão usados pela liderança da associação, constituída por especialistas. O estabelecimento de organizações formais entre os empresários é uma resposta defensiva à formação dos sindicatos de trabalhadores, assim como ao intervencionismo estatal, tendo um desenvolvimento relativamente tardio na história do capitalismo.

No mesmo trabalho, Offe considera relativamente mais fácil a manutenção da unidade entre associações empresariais do que nas de trabalhadores, principalmente porque os “interesses centrais da vida” do capital são resolvidos abaixo do nível da associação, na firma individual, na qual a associação não interfere, ou acima, no interior do aparelho de Estado. Em consequência, o escopo de assuntos e interesses com o qual a associação tem que lidar é mais limitado e específico do que a organização dos trabalhadores.

São poucos os compromissos e as obrigações das firmas individuais em relação as associações empresariais, portanto não desencorajam, segundo Offe, a nelas se associarem. A capacidade geral da associação empresarial em alcançar seus objetivos não depende da solidariedade e disposição de agir de seus membros. A liderança executiva pode falar pelos associados sem antes falar com eles, em busca de um maior consenso. A associação empresarial não necessita formular uma ideologia explícita (que atrairia e afastaria membros, como no caso de sindicatos de trabalhadores) e, mesmo necessitando apoiar-se em algum entendimento comum, a tarefa é mais fácil, pois se sustenta em um consenso anterior, relativo a valores sociais, culturais e políticos²⁰¹.

Numa sociedade capitalista, o Estado depende do contínuo processo de acumulação. Assim, observa Offe, as associações empresariais estão em posição de poder, mesmo antes de pressionarem o governo com reivindicações políticas, gozando de uma posição de controle indireto sobre os assuntos públicos. A dependência do aparelho estatal em

²⁰⁰ *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Biblioteca Tempo Universitário n° 79, Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1984. pp. 56-118

²⁰¹ *Ibid.*, pp. 78-79.

relação ao desempenho do capital, explorada pelas operações das associações empresariais, não é de modo algum criada por elas, portanto o seu sucesso não depende, nem é assegurado ou decorrente das próprias organizações, mas deriva, sobretudo, de uma relação de poder lógica e historicamente anterior a qualquer ação coletiva por parte dos homens de negócios²⁰².

A partir do texto de Offe e das considerações já expressas, selecionou-se algumas das características da ação das associações empresariais, enumeradas abaixo: 1) Possuem padrão instrumental-monológico, ou seja, a associação empresarial quase que exclusivamente agrega e transmite interesses. Debates sobre objetivos, quando existem, ocorrem no nível da liderança; 2) potencial de poder externo à associação; 3) exercício do poder realizado pela liderança da organização; 4) uso defensivo do poder; 5) uso do poder oculto e disperso, pois a relação entre as associações empresariais e seu meio não é vista como reivindicação de lucro, enquanto, no caso do movimento dos sindicatos dos trabalhadores, suas ações são rapidamente associadas às “reivindicações salariais”; 6) comunicação em termos de imperativos técnicos; 7) legitimação da atividade organizada em termos do interesse geral.²⁰³

5.3 A criação da ABAG.

A Associação Brasileira de Agribusiness é apresentada oficialmente em 6 de maio de 1993, por ocasião da posse da primeira diretoria e conselho da entidade, cerimônia ocorrida no Auditório Nereu Ramos, no Congresso Nacional. Faziam parte desta diretoria Ney Bittencourt de Araújo, presidente, cargo que também ocupava na Agrocere S.A.; Alex Fontana, vice-presidente, da Sadia Concórdia S.A. Indústria e Comércio; e Rui Polidoro Pinto, também vice-presidente, da Federação das Cooperativas de Trigo, FECOTRIGO.

A posse da diretoria da ABAG no Congresso mostrava o seu propósito de influir nas reformas constitucionais e nos rumos do governo Itamar Franco (1992-1994). O então diretor executivo da ABAG, Ubaldino Dantas Machado, dizia que Brasília foi escolhida para tal evento “porque as atividades do *agribusiness* fazem parte da estratégia nacional... portanto, a ABAG exigiu sua apresentação no centro de decisões políticas do país²⁰⁴. Nas palavras de Ney Bittencourt de Araújo, “a nossa intenção de dar as mãos, de estabelecer a parceria solidária da participação responsável e oferecer nossos modestos préstimos ao

²⁰² Ibid., pp. 79-81.

²⁰³ Ibid., pp. 81-82.

²⁰⁴ “ABAG lançada oficialmente em Brasília”. *ABAG Informa* n° 1, São Paulo, ABAG, junho de 1993, p. 2.

governo brasileiro —executivo e legislativo – que têm a histórica missão de reorientar o Brasil aos caminhos de seu grande destino.²⁰⁵

A análise, que Bolívar Lamounier²⁰⁶ constrói sobre os diversos segmentos que influenciam na decisão da política pública agrícola, posiciona o *agribusiness* como um ator poderoso, com capacidade de intervenção em expansão. As principais características, citadas pelo autor, que aumentam o poder dos segmentos agroindustriais nos processos de decisão política são: 1) domínio do mercado por poucas firmas em cada setor; 2) tradição de negociação entre as firmas para restringir a competição e divisão do mercado; 3) integração vertical de diversos setores; 4) agroindustrialização de um segmento importante das cooperativas.

O relacionamento direto entre os segmentos agroindustriais e a tecnoburocracia pública, aponta Lamounier, é a forma mais comum de influência nas decisões das políticas agrícolas, que se completa pelo poder de financiamento de campanhas eleitorais e organização de eficientes lobbies no Congresso. Nesta configuração, a ABAG é vista por Lamounier como um novo instrumento importante de formulação de propostas abrangentes e de influência. As dificuldades de sua ação coletiva, no entanto, seriam proporcionais à medida que propõe organizar todos os segmentos da cadeia produtiva de bens agropecuários. Para o autor, o poder e a representação da associação têm seus limites tanto nos conflitos que opõe indústria de insumos, equipamentos e processadores aos produtores rurais, assim como pela dificuldade de revestir de legitimidade e universalidade à defesa dos interesses da agricultura moderna.

A composição do conselho administrativo da ABAG fornece dados que, de certa forma, podem indicar o peso dos diversos segmentos ali representados, quando do nascimento da entidade (ver tabela 5). A partir deste olhar, destaca-se a elevada presença das cooperativas no interior da ABAG. Em seu organograma existe um conselho consultivo, no qual se fazem presentes várias associações que representam diversos segmentos. Entre elas, podemos citar a ABRASEM (Associação Brasileira dos Produtores de Sementes), ANDEF (Associação Nacional de Defesa Vegetal), ABDE (Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento), ANFAR (Associação Nacional de Fabricantes de Ração), ABPL (Associação dos Produtores de Leite B). Há indicações que as associações por segmento têm uma participação diminuta na ABAG e não têm contribuído financeiramente. As que foram

²⁰⁵ Íntegra do discurso de Ney Bittencourt de Araújo, na cerimônia de posse da Diretoria e Conselho da ABAG. Brasília, 6 de maio de 1993, p. 12.

²⁰⁶ Determinantes políticos da política agrícola: Um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão”. *Estudos de Política Agrícola* n° 9, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 1994.

citadas anteriormente, contribuíram na elaboração do documento enviado ao presidente Fernando Henrique Cardoso, no início de seu mandato.

Quando se tratou da organização de uma feira, parece ter havido maior colaboração entre as associações e a ABAG. A organização da Agrishow 96²⁰⁷ reuniu a ABRASEM, ANDEF, ANDA (Associação Nacional para a Difusão de Adubos e Corretivos Agrícolas), OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos) e a SRB (Sociedade Rural Brasileira). A promoção de eventos como este surge como um novo esforço dispendido pela ABAG.

O segmento dos alimentos industrializados, representado pela ABIA (Associação Brasileira da Indústria de Alimentos), ainda não contribuiu com as ações lideradas pela ABAG. Este distanciamento era causado por divergências pessoais entre Ney Bittencourt Araújo e Edmundo Klots, presidente da ABIA²⁰⁸, fato que corrobora as afirmações de Clauss Offe sobre o elevado grau de centralização das decisões nas lideranças das associações empresariais.

TABELA 5: REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO ADMINISTRATIVO DA ABAG

Segmento	Número de conselheiros	Percentual
Indústria de Fertilizantes	2	5,26%
Indústria de Defensivos	2	5,26%
Indústria de Máquinas Pesadas	2	5,26%
Indústria de Sementes	2	5,26%
Cooperativas	9	23,68%
Grandes Produtores	1	2,63%
Indústria de Alimentos e Fibras	5	13,16%
Supermercados	1	2,63%
Importação e Exportação	4	10,53%
Bancos e Bolsas	4	10,53%
Universidades e Instituições de Pesquisa	4	10,53%
Empresas de Comunicação	2	5,26%
Total	38	100,00%

Fonte: ABAG. 1993

No final de 1995, segundo Marcos Jank, a ABAG dependia fundamentalmente da Agrocere S.A., recebendo ainda contribuições financeiras de, aproximadamente, 40 outras empresas. Para o assessor da ABAG, o setor agroempresarial no Brasil tem pouca tradição em

²⁰⁷ Terceira versão da Feira do Ilgrihu.siness, a maior do setor na América Latina. Foi realizada entre os dias 29 de abril e 4 de maio, em Ribeirão Preto/SP.

²⁰⁸ Informações obtidas a partir de entrevistas com Marcos Sawaya Jank, assessor da ABAG e professor da ESALQ/USP (agosto de 1995 e junho de 1996).

discutir no conjunto seus problemas. Mesmo com esta limitação, Ney Bittencourt Araújo procurou ampliar o diálogo entre as diversos segmentos do *agribusiness*, quando lançou a idéia de criação da ABAG.

No livro homenagem ao primeiro presidente da ABAG²⁰⁹, publicado logo após sua morte, são muitas as declarações que mostram a forte presença de Araújo como principal articulador e mentor da ABAG. Como exemplo, Franklin Mendes Thame, escreve: “com extraordinária capacidade de articulação e prudente flexibilidade (Araújo) foi o protagonista principal da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), cujos ideais forjou com extrema competência²¹⁰. Roberto Rodrigues considera que Ney Bittencourt, em “suas incansáveis peregrinações pelos principais centros acadêmicos do planeta, convenceu-se que a agricultura sozinha não poderia se defender de forma adequada. Amparado nas teses de Ray Golberg e seus companheiros, implantou aqui o conceito do *agribusiness* como alavanca inquestionável da modernização do país, da redistribuição de renda e, portanto, da inserção entre as nações desenvolvidas”²¹¹. Para Marcos Sawaya Jank, “a obra material mais importante que o Ney nos deixou foi a Associação Brasileira de *Agribusiness* (ABAG), da qual era o maior idealizador e presidente”²¹². Alberto Duque Portugal, presidente da EMBRAPA, afirma que “o conceito de *agribusiness*, que ele (Araújo) introduziu no Brasil, influenciou a pesquisa, o ensino, a extensão rural e a assistência técnica. A Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) marcou definitivamente sua contribuição nesta área”²¹³.

No mesmo livro, o diretor executivo da ABAG, Antônio Hermínio Pinazza, relata as dificuldades vividas pela associação: “Do início do postulado do Ney sobre *agribusiness* até a criação da ABAG passaram-se 23 anos... tendo o Ney como seu presidente fundador, preencheu um gap tão significativo no país, que a presença institucional da entidade se expandiu no limite de sua capacidade operacional. (Araújo) lutou intrepidamente pela ABAG, envolta em incríveis problemas... no segundo semestre de 1995, a ABAG simbolizava uma chaleira mantida em fogo forte, tampada, com o bico entupido e a pressão interna subindo... O Ney obviamente não precisaria passar por isto, pois poderia simplesmente dividir o ônus, ou abandonar o barco, mas optou por lutar por seu ideal ou a sua utopia”²¹⁴.

²⁰⁹ Rodrigues, Roberto (org.), Ney Bittencourt, o dínamo do *agribusiness*. São Paulo, Sociedade Rural Brasileira, 1996.

²¹⁰ Ibid., p. 89.

²¹¹ Ibid., p. 3.

²¹² Ibid., p. 165.

²¹³ Ibid., p. 16.

²¹⁴ Ibid., pp. 37-38.

5.4 O discurso da ABAG

Com Ney Bittencourt Araújo à frente, a ABAG construiu seu discurso de legitimação com o qual procurava aglutinar o conjunto do setor denominado *agribusiness*. Para abarcar seus diversos segmentos, possuindo representatividade dentro do setor, destacam-se seu entendimento de: 1) visão sistêmica dos processos; 2) papel do Estado., 3) comércio internacional-, 4) questão agrária e desenvolvimento rural. Nesta seção, abordam-se as argumentações, seu contexto e suas implicações.

5.4.1 Visão Sistêmica

“Uma das características da modernidade é a visão sistêmica, onde o todo é maior do que a soma de suas partes. A visão tradicional, em contrapartida, concentra-se nos elementos do sistema, como segmentos independentes de um todo que não se vê. O resultado é míope e sua ótica desconsidera o que há de mais importante no sistema: o mecanismo de interação entre os vários elementos que o compõem e, mais do que isso, os efeitos que as mudanças de um elemento podem trazer ao sistema como um todo. Somente a visão sistêmica permite o desenvolvimento harmônico e sustentado na medida em que prioriza o ajuste dos mecanismos de interação, sem o qual torna-se impossível a coordenação do sistema”²¹⁵. O texto, que poderia ser identificado com o pensamento de algum filósofo crítico contemporâneo, é o primeiro parágrafo do livro *Segurança Alimentar, Uma Abordagem do Agribusiness*. A idéia de visão sistêmica parece apropriar-se para a representação do sistema complexo e conflituoso, além de ter o mérito de não olhar a agricultura isolada de outros processos. Entretanto, é oportuno trabalhar um pouco mais o conceito.

Fritjof Capra contrapõe visão sistêmica ao conhecimento científico, quando busca à separação dos objetos aos seus componentes mais reduzidos para, então, chegar à sua compreensão. O pensamento científico, racional, teria os valores da competitividade e da agressividade como ícones, pois “a competição passou a ser vista como a força impulsora da economia, a `abordagem agressiva' tornou-se um ideal no mundo dos negócios, e este comportamento combinou-se com a exploração dos recursos naturais a

²¹⁵ ABAG, op. cit., 1993a, p. 7.

fim de criar padrões de consumo competitivo”²¹⁶. Mais adiante, o autor mostra que a crença no progresso material ilimitado, alcançado através do crescimento econômico e tecnológico, legitimou profundas atitudes anti-ecológicas, contraditórias à visão sistêmica. Capra ainda indica que, apesar das mudanças em curso em muitos campos científicos, estamos impregnados de um saber reducionista.

Esta reflexão busca apenas indicar limitações que podem haver na abordagem da ABAG, visto que, conciliar competitividade e visão sistêmica (referenciada em Capra) demanda enormes transformações econômicas, sociais e culturais, objetivos distantes das associações empresariais.

Em outro texto, pode-se verificar uma menor abrangência da visão sistêmica, restringindo-se ao campo econômico. Pinazza e Araújo sugerem que a “visão moderna que se deve ter da agricultura ultrapassa o enfoque eminentemente de produção prevalecente no passado, que se limitava às fronteiras internas da unidade produtiva rural. Administradores públicos e privados precisam agora ter em mente o conceito do *agribusiness*, por incorporar a visão interativa das cadeias de alimentos, fibras e biomassa, que é mais adequada para o entendimento da complexidade do mundo econômico deste final de século. Dentro do enfoque de *agribusiness*, é necessário entender o processo sistêmico de adição de valor na cadeia, que une as atividades a montante e a jusante das fazendas”²¹⁷.

5.4.2 Papel do Estado

Como em outros países capitalistas retardatários, no desenvolvimento brasileiro, o Estado intervencionista criou as condições para a reprodução e expansão capitalista, explicada por alguns autores como revolução prussiana ou revolução “pelo alto”²¹⁸. Para Janvry, em economias em desenvolvimento, o Estado substitui inclusive

²¹⁶ *O Ponto de mutação*. São Paulo, Editora Cultrix, 1982. p. 42.

²¹⁷ Luiz Antônio Pinazza e Ney Bittencourt Araújo, *Agricultura na virada do século XX*. Visão de *agribusiness*. São Paulo, Editora Globo, 1993, pp. 19-20.

²¹⁸ A elaboração de Barrington Moore Jr. é bastante significativa entre estes autores. *As origens sociais da ditadura e da democracia*. Senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1993, pp. 427-446.

mesmo a classe capitalista²¹⁹ De fato, o Estado cumpriria as determinações colocadas pelo capital em geral, reproduzindo a estrutura determinante da produção capitalista²²⁰.

Assim, parece inexplicável a verdadeira fobia empresarial pelo Estado, se ele é o elemento fundamental para a reprodução capitalista e, no caso de países capitalistas atrasados, a própria alavanca para o crescimento econômico. O forte ambiente neoliberal que se criou nas últimas décadas, destacado no capítulo anterior, e, em seu interior, a eclosão das chamadas crises fiscal, de legitimidade e de governabilidade, podem iluminar alguns aspectos do problema. A idéia de que é hora de afastar o político do econômico, como argumenta Francisco Oliveira, fornece mais luzes sobre a questão. O neoliberalismo latino-americano não se antagonizaria frente ao Estado, mas sim se oporia ao crescimento contraditório de espaços de representação política das classes subalternas.

As elites econômicas têm, agora, um enorme problema. Como substituir o que está sendo detonado? A leitura de Belik fornece algumas pistas de que instituições poderiam substituir parte importante do aparelho de regulação Estatal. Para o autor, o modelo corporativista para a definição das políticas públicas funcionaria nas mais diversas situações e regimes, sendo que a forma neocorporativista seria a maneira pela qual o Estado moderno implementa uma política pública²²¹.

A retração do Estado, como ator importante na formulação e implementação de políticas setoriais, coincide com o processo de democratização no Brasil. Assim, estaríamos num contexto de estabelecimento de novas práticas de negociação de conflitos, no qual políticas regulatórias de tipo macroeconômicas, implementadas pelo Estado, teriam pouca probabilidade de êxito. Neste sentido, estaria justificada uma estratégia neoliberal de desenvolvimento²²².

As organizações setoriais, segundo Belik, em moldes corporativistas, estariam abrindo espaços para formas de regulação em uma nova fase que “reduzindo o poder de barganha do Estado, introduz novas formas de concertação cuja moeda de troca é o ganho pela manutenção ou ampliação do espaço econômico setorial”²²³

²¹⁹ Citado por Walter Belik, “Auto-regulação e políticas públicas para o setor agroalimentar no Brasil”. Texto apresentado por ocasião do *Seminário Internacional sobre Questões Agroalimentares*, Rio de Janeiro. CPDA/UFRRJ. maio de 1995, p. 18.

²²⁰ Para Aglietta. seria mais prudente falar em reprodução do que em regulação. Citado por Belik. op. cit.. p. 12.

²²¹ Ibid.. pp. 20-30.

²²² Ibid.. p. 29.

²²³ Ibid.. p. 30.

Como representante da corporação *agribusiness*, a ABAG aparece inserida na construção de novos modos de regulação (ou reprodução) do sistema capitalista no Brasil e, afirma Belik, com a perda de poder do Estado, “a negociação se volta agora para os diferentes atores no interior dos setores em torno de temas como margens, benefícios trabalhistas, tarifas e vantagens cambiais”²²⁴. Assim, para a ABAG, os “ajustamentos estruturais na economia e as reformas institucionais são fundamentais para o crescimento econômico dos países da América Latina, África e Leste Europeu. As dificuldades estão na inadequação do papel do Estado a uma economia orientada para o mercado, com instituições inapropriadas, infra-estrutura deficiente, pequena experiência do setor privado para enfrentar a competição e a concorrência, dentre outras. A excessiva intervenção praticada no passado faz com que muitos governos tenham um papel passivo para ajudar na solução desse desafio, sem intervir agora em áreas necessárias para assegurar o funcionamento do mercado e promover as negociações com externalidades da economia”²²⁵

Nos sub-itens abaixo, focalizam-se as principais linhas de pensamento da ABAG em relação a temas tradicionalmente vinculados ao campo da ação do Estado no Brasil. Utilizam-se os seguintes documentos para tal tarefa: *Sugestões da ABAG para o presidente eleito Dr. Fernando Henrique Cardoso*²²⁶ e *Projeto de Modernização do Financiamento da Produção e Comercialização de Produtos Agropecuários*.²²⁷

5.4.2.1 Funções do Ministério da Agricultura

A ABAG entende que o Ministério da Agricultura tem função primordial na definição das políticas concernentes à agropecuária nacional, vista em sua inserção no conjunto do *agribusiness*. O fortalecimento do Conselho Nacional de Política Agrícola, com grande participação do *agribusiness* é reivindicado como fundamental pela associação. Os programas do Ministério da Agricultura, que dependem da ação conjunta de outros ministérios, devem ser descentralizados. Quanto às suas funções, as mesmas são separadas pela ABAG em três conjuntos:

²²⁴ Ibid., p. 30.

²²⁵ Luiz Antônio Pinazza e Ney Bittencourt Araújo, op. cit., p. 110.

²²⁶ São Paulo, ABAG, outubro, 1994.

²²⁷ Integra dos Trabalhos, São Paulo, ABAG, agosto, 1995.

1. Ações que lhe são exclusivas;
2. Regulamentação do setor agropecuário que dependem de centros de decisão de política econômica; como exemplos: o crédito, comércio internacional e o abastecimento, nos quais há profunda dependência do Ministério da Fazenda, que, por sua vez, define parâmetros, tais como, a taxa de juros e a política cambial;
3. Política de investimentos e agroindustrial, cujos centros de decisão estão fora do Ministério da Agricultura, mas com os quais deveria atuar em parceria.

A ABAG destaca a informação e a defesa sanitária no conjunto das ações do Ministério da Agricultura. A primeira como instrumento indispensável para o processo de decisão, necessitando tornar-se rápida, atual e integrada ao conjunto de bases de dados já existentes. A importância de uma moderna e ágil estrutura de previsão de safras também é lembrada. No segundo caso, é reivindicada uma ampliação de função, responsabilizando a defesa sanitária pelo padrão de qualidade, portanto indo além da proteção sanitária²²⁸.

5.4.2.2 Pesquisa e desenvolvimento.

A agricultura deve ter prioridade na política de ciência e tecnologia, adverte a ABAG. Um país tropical depende de pesquisa própria, devendo a mesma basear-se na integração entre governo, universidade, institutos de pesquisa e empresa privada. O envolvimento do Estado, em extensão e profundidade necessárias ao contexto internacional de mudanças e de reestruturação industrial e agroindustrial, adquire um vulto que se torna, na visão da ABAG, irrealista. Assim, ela indica uma estratégia alternativa, articulando o setor público e o setor privado com vista à mobilização de capacidades. Além disto, identifica no modelo institucional implantado mostras de inaptidão para a manutenção da competitividade no setor modernizado. Uma política tecnológica capaz de atender aos novos requisitos, além de identificar estratégias e prioridades, deve definir meios institucionais mais apropriadas à geração e difusão de tecnologia. Apesar de serem apontadas formas de co-responsabilidade entre os atores públicos e privados, a incerteza que envolve a atividade de pesquisa – longos prazos de maturação e apropriação diferenciada dos resultados – impõe uma estrutura sólida de pesquisa pública. No entanto, o setor público deve internalizar normas de competitividade e qualidade no seu funcionamento interno.

²²⁸ ABAG, op. cit., 1994, p. 20

A ABAG considera fundamental as seguintes ações: 1) garantir a continuidade dos programas e projetos de pesquisa e desenvolvimento da EMBRAPA e apoiar, de forma integrada, outras instituições públicas e privadas em programas de P&D; 2) colocar a responsabilidade na definição dos rumos da EMBRAPA em conselhos deliberativos representativos da cadeia, ou seja, reivindica a participação do *agribusiness* nas decisões relativas à pesquisa; 3) urgência na promulgação da Lei de Proteção de Cultivares, garantindo, a partir dela e de outros mecanismos de proteção dos direitos de criação, a integração tecnológica internacional do *agribusiness* brasileiro; 4) apoio a joint-venture de capital majoritário nacional que visem efetiva transferência de tecnologia para o país.²²⁹

5.4.2.3 Financiamento da produção e comercialização

A ABAG promoveu a elaboração de um documento visando propor alternativas aos processos de financiamento da produção e comercialização de produtos agropecuários²³⁰. Para ela, “estamos no limiar do surgimento de um novo modelo agrofinanceiro para o Brasil. Ele é resultante de uma nova parceria entre a iniciativa privada, que lidera, e o Governo Federal, que apoia”²³¹.

Pois bem, iniciando pelo sistema de classificação dos produtos vegetais, a ABAG entende que deveria ser reformulado, visando uma maior participação da iniciativa privada. “A melhor alternativa sugerida (quanto às mudanças no sistema de classificação) foi de que o MAARA faça licitação pública por Estado e produto, admitindo tanto a participação da iniciativa privada como a estadual como participantes”²³².

Quanto ao seguro agrícola, o documento vê possibilidades – a partir das informações técnicas, hoje disponíveis, para um manejo proativo visando a segurança física de plantas e animais – de sua incorporação pelas seguradoras privadas. “O Seguro Rural que prescrevemos, difere fundamentalmente do modelo PROAGRO, migrando para uma nova metodologia, onde concepção, coberturas, políticas de preços e sistemas de distribuição, preservam todas as características das operações privadas, em regime concorrencial, valorizando toda a competência do setor segurador brasileiro”²³³.

²²⁹ Ibid., pp. 21-22.

²³⁰ Op. C11., 1995.

²³¹ Ibid., p. 32.

²³² Ibid., p. 18.

²³³ Ibid., p. 29.

Quanto ao financiamento da agricultura, entre outros, são sugeridas uma maior captação de recursos externos e a Cédula do Produtor Rural (CPR). O último é um título emitido pelos produtores e/ou suas cooperativas a serem ofertados às empresas adquirentes de commodities. Aos bancos cumpririam estabelecer parcerias com os compradores para a aquisição de produtos agropecuários com entrega futura, estabelecendo os critérios necessários para a contratação²³⁴.

No campo da comercialização, a ABAG sugere a criação de uma Clearing de Físico, com a reestruturação das bolsas para atender o sistema com informações confiáveis para a formação dos preços. As bolsas também teriam o papel de normatizar, registrar e controlar contratos mercantis, além de arbitrar conflitos.²³⁵

Com o afastamento do Estado da liderança e orientação para o desenvolvimento do setor, a tributação passa a ser vista como obstáculo à competitividade. No documento antes citado, a ABAG entende que “a remoção das barreiras tributárias à competitividade brasileira é, pois, uma exigência do interesse nacional e não uma questão setorial”²³⁶. A forma como se expressa, reforça as conclusões de Clauss Offe sobre o comportamento das associações empresariais. Seus interesses são apresentados como nacionais, como interesses gerais. No caso, a remoção de barreiras tributárias significaria a redução, entre outros, dos encargos trabalhistas, ou seja, seria difícil imaginar que isto seja minimamente um interesse generalizado.

As propostas apresentadas parecem atender apenas à agricultura bastante integrada ao mercado. No documento, a agricultura familiar não aparece como preocupação da ABAG. Quando se refere à exploração familiar, em outros documentos, o faz sem diferenciá-la. Os agricultores familiares estariam indistintamente inseridos tanto no grupo de agricultores profissionais, como no de baixa renda, como será visto adiante.

5.4.2.4 Infra-estrutura

O transporte aparece de forma destacada nos investimentos necessários à ampliação da competitividade do *agribusiness* brasileiro. Os elevados custos portuários e a excessiva concentração do transporte na malha rodoviária são os principais problemas observados pela ABAG.

²³⁴ Ibid., pp. 49-64.

²³⁵ Ibid., pp. 41-48.

²³⁶ Ibid., p. 38.

A associação se dispõe a empreender esforços no sentido de: 1) contribuir na definição mais clara dos “eixos prioritários, a partir da explicitação dos investimentos de ampliação da capacidade produtiva que pretende realizar no futuro próximo, e da logística que prevê que será necessário construir; 2) discutir mais detidamente a privatização efetiva dos portos, com aumento de produtividade e melhoria da qualidade dos serviços, modernização e ampliação das instalações e equipamentos, liberando recursos para o redirecionamento em obras de infra-estrutura; 3) explicitar a contribuição que pretende dar através da parceria e investimentos próprios, apresentando sugestões para a mobilização de financiamentos alternativos de longo prazo; e 4) cobrar a eficiência na construção/reconstrução de soluções de transporte, a redução de desperdícios de recursos e a correta aplicação de recursos da sociedade como um todo”²³⁷.

5.4.3 Comércio internacional

A agricultura foi o tema principal na agenda liberalizante da Rodada Uruguai do GATT, cujo Acordo Agrícola foi assinado em abril de 1994. Segundo Fonseca e Buainain, as negociações tiveram como eixo o afrouxamento das chamadas barreiras não tarifárias ao comércio internacional dos produtos agrícolas, como os diversos mecanismos de proteção aos agricultores. Para os autores, o comércio dos países latino-americanos pode ser ligeiramente favorecido, principalmente com as cotas mínimas de exportação para o suprimento interno dos países desenvolvidos²³⁸.

Neste contexto, o presidente da ABAG, Ney Bittencourt Araújo e Luiz Antônio Pinazza, publicaram o livro *Agricultura no século XX, visão de agribusiness*²³⁹, no qual fazem veemente defesa das teses mais liberalizantes para o comércio internacional, tendo como objetivo fundamental a ampliação dos espaços comerciais para produtos agropecuários brasileiros. Segundo os autores, com o incremento do comércio exterior muitos dos problemas nacionais seriam equacionados.

²³⁷ ABAG, op. cit., 1994, pp. 18-19.

²³⁸ Rinaldo Garcia Fonseca e Antônio Márcio Buainain, “O acordo agrícola da Rodada Uruguai: Perspectivas para a América Latina”, texto apresentado no *Seminário Internacional sobre Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT*, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, maio de 1995, pp. 2-41.

²³⁹ Op. cit., 1993.

A força do *agribusiness* brasileiro, segundo Araújo e Pinazza, impulsionaria o desenvolvimento econômico nacional num ambiente com um menor protecionismo dos países desenvolvidos, pois “o Brasil, que tem na sua cadeia de alimentos e fibras, no seu *agribusiness*, a área de maior vantagem comparativa e grande alavanca para seu desenvolvimento sustentado e para a sua integração à economia internacional. O *agribusiness*, o maior setor da economia brasileira, responsável por quase 40 % de nossas exportações e mais de 60 % do fluxo de caixa externo, foi especialmente massacrado pelo protecionismo do primeiro mundo”²⁴⁰.

No entanto, a abertura comercial deve procurar preservar os interesses econômicos nacionais. Assim, “os países ricos pressionam os países em desenvolvimento para abrirem seus mercados aos produtos industriais, nos quais são mais competitivos, mas persistem no agressivo protecionismo sobre os produtos de origem agrícola. E os países como o Brasil escutam a sereia do livre mercado e promovem concessões sem barganha, aumentando a assimetria do comércio internacional e colaborando para a crescente concentração de renda nos países ricos”²⁴¹.

Num outro momento, Ney Bittencourt de Araújo, considera que, após décadas de ingerência estatal, os empresários têm que se adaptar as novas regras da livre concorrência, investindo e fazendo ajustes para permanecer no mercado. Todavia, os ajustes esbarram no protecionismo e práticas desleais de comércio que fecham os mercados do Primeiro Mundo à produção nacional. Prioridade da ABAG, a oposição ao protecionismo nos países ricos, em particular o protecionismo não tarifário, faz com que a associação pretenda iniciar um forte movimento de pressão, indicando ao governo, em suas negociações em fóruns internacionais, contrapartidas à abertura de fronteira. Araújo acreditava, então, que a abertura de nosso mercado às importações era positiva, pois acarretava um processo de aumento de eficiência e competitividade, mas desde que acompanhada da queda de barreiras para a entrada do produto brasileiro no exterior²⁴².

Para Araújo e Pinazza, os principais objetivos das políticas agrícolas protecionistas, que seriam a manutenção dos preços estáveis, a garantia da oferta de alimentos, a sustentação da renda rural e a sobrevivência das comunidades rurais, não obtiveram êxito, pois ampliaram distorções existentes²⁴³.

²⁴⁰ Ibid., p. 12

²⁴¹ Ibid., p. 14.

²⁴² “O desafio de tornar-se competitivo”, *Relatório da Gazeta Mercantil sobre o Agribusiness*, 11 e 13 de setembro de 1993, p. 1.

²⁴³ Luiz Antônio Pinazza e Ney Bittencourt Araújo, op. cit., pp. 27-63.

A França, para os autores, aparece na contramão da história. “Quando o tema é protecionismo, fica `chique' defender a PAC. Nesses momentos, a diplomacia nacional (francesa) reassume reflexos sociais arcaicos que a própria CEE tem buscado afastar”²⁴⁴. A opção pela preservação de uma agricultura familiar que, ao mesmo tempo, atinge altos níveis de sofisticação e tecnologia, é mostrada como atitude passional. “O objetivo do lobby (agrícola) é deslocar os debates para a idéia de que não é apenas o bem-estar dos agricultores que está sendo colocado em risco, mas também uma parte da identidade nacional. Em nome da emoção tudo é válido, pois a partir daí obter o apoio dos principais partidos é apenas uma questão de causa e efeito”²⁴⁵.

5.4.4 Questão agrária e desenvolvimento rural

A reforma agrária continua sendo uma questão central na agenda política do país. A partir de uma rede de sindicatos de trabalhadores rurais no país, o apoio da Igreja Católica à luta pela terra e o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, constituiu-se um forte movimento com fôlego suficiente para não permitir que a burocracia estatal o sufocasse²⁴⁶.

No interior do debate sobre a reforma agrária, um tema aparece sempre com acentuado relevo: a viabilidade econômica. Segundo Carlos Guanzioli, seriam três as visões sobre a questão. A primeira, negaria a relevância de uma discussão de análise econômica dos assentamentos; a segunda, avaliaria a viabilidade a partir da renda obtida pelos trabalhadores assentados, comparando-a com outras oportunidades de emprego e renda; e a terceira, equipara a economia dos assentamentos à agricultura comercial capitalista. Os trabalhos da FAO, coordenados por este autor, estabelecem sua metodologia a partir da segunda percepção. Nesta ótica, os assentamentos constituídos no Brasil mostram viabilidade econômica²⁴⁷.

²⁴⁴ Ibid., p. 73.

²⁴⁵ Ibid., p. 71.

²⁴⁶ Sobre a ação bloqueadora da burocracia estatal frente a Reforma Agrária, ver Moacir Palmeira, “Burocracia, política e reforma agrária”, in: *Assentamentos rurais, uma visão multidisciplinar*. São Paulo, Editora da UNESP, 1994, pp. 49-65.

²⁴⁷ “Reforma agrária: viabilidade econômica no contexto de uma política agrícola em transformação”, in *Assentamentos rurais, uma visão multidisciplinar*. São Paulo, Editora da UNESP, 1994, pp. 261-269.

O texto mais significativo escrito por Araújo²⁴⁸, enquanto presidente da ABAG, sobre a questão agrária, enfoca exatamente o problema, ou seja, a viabilidade econômica da reforma agrária. Segundo o autor, duas diferentes abordagens atuam no debate sobre o problema agropecuário brasileiro: a primeira, de natureza econômica, aponta que a modernização e expansão da agricultura seriam a estratégia fundamental para o desenvolvimento de nossas cadeias produtivas de alimentos e fibras, permitindo neutralizar pressões inflacionárias, através de alimentos mais baratos, descentralizando o desenvolvimento e promovendo exportações dada à nova competitividade do setor; e a segunda, de natureza social, enfoca principalmente os desequilíbrios de renda e riqueza no país, diagnosticando que, no meio rural, especialmente no êxodo rural, estaria um dos importantes responsáveis por estas distorções. Para Araújo, cada uma reflete uma parte da realidade e não deveriam se radicalizar como soluções completamente polares.

Do ponto de vista de Araújo, a rápida inversão do perfil de nossa população, tornando-se predominantemente urbana, promovida sem maiores planejamentos, elevou fortemente os níveis de miséria urbana e de favelamento. Há um grande estreitamento das oportunidades de trabalho no campo. O autor, então, sugere que a estrutura fundiária aparece como vilã, quando os mecanismos de transferência de renda da agricultura para a indústria seriam os verdadeiros responsáveis pela concentração fundiária. A produção na agricultura é onerada, justifica Araújo, por instrumentos fiscais e administrativos, além de envolverem riscos maiores que outros setores econômicos. Além disto, argumenta o autor, a legislação trabalhista é inadequada, pois onera o custo da mão-de-obra.

O ex-presidente da Agroceres demonstra preocupação no sentido do uso mais intensivo do solo fazendo referência à débil tributação da terra, que não penaliza terras improdutivas ou especulativa, transformando a em reserva de valor. O valor da terra não se associa à rentabilidade agrícola e a distorção é ampliada quando se exige a propriedade como condicionante do crédito.

O autor considera que as propriedades não deveriam ser classificadas por tamanho, parâmetro que não traria informação sobre competência técnica ou grau de produtividade. O quadro abaixo mostra a classificação sugerida por Araújo para os produtores rurais:

²⁴⁸ *Comentários sobre o problema agrário*. Brasília, CONSEA, agosto de 1994.

QUADRO 1: SUGESTÃO DE NEY BITTENCOURT ARAÚJO PARA A CLASSIFICAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS

Classificação	Tamanho da propriedade	Características do trabalho	Utilização de tecnologia	Perspectivas
Produtores de baixa renda	Pequena	Grupo que mantém a maior parte dos trabalhadores no campo.	Baixa tecnologia, discriminada nas políticas de desenvolvimento.	Resposta eficaz aos investimentos visando a diminuição do êxodo rural.
Produtores profissionalizados	Todos os tamanhos		Grande utilização de tecnologia: insumos modernos: mecanizada.	Seu crescimento é visto como essencial ao <i>agribusiness</i> e ao barateamento do alimento.
Investidores patrimoniais	Todos os tamanhos		Imóveis ociosos ou subaproveitados	Tributação adequada pode reduzir este estrato.

Fonte: Araújo. 1994.

Araújo acredita que a inexistência de um sistema adequado de tributação dos ganhos financeiros nas transações imobiliárias, a timidez tributária para imóveis ociosos ou subaproveitados e a penalização da atividade agrícola induzem vantagens aos interesses patrimoniais em detrimento aos objetivos da produção.

A fala de Araújo sobre o problema agrário permite visualizar sua preocupação quanto a intensificação do uso do solo e, em conseqüência, com o maior uso de insumos e equipamentos industriais. A classificação que sugere para os produtores rurais desloca o tamanho do produtor para uma importância secundária. Desta forma, dificulta qualquer idéia de política diferenciada para a agricultura familiar, ou pelo menos só permitiria para os mais marginalizados. O assentamento de trabalhadores sem-terra não é visto com simpatia pelo ex-presidente da ABAG, pois “mais importante que assentar os sem-terra é impedir o pequeno produtor sofra o paradoxo da liquidação”²⁴⁹. Paradoxo da liquidação significa a venda da propriedade, passando o produtor para a condição de assalariado rural.

Apesar de ter uma visão crítica ao uso da terra em vigor no país, a intervenção indicada por Araújo é modesta frente à acentuada concentração da estrutura fundiária brasileira.

²⁴⁹ Ibid., p. II

5.5 Conclusão

A ABAG é uma organização que surge num esforço de poucos empresários, destacadamente Ney Bittencourt de Araújo, que idealizam uma representação que abranja toda a cadeia de alimentos e fibras. Isto é possível, apesar dos grandes interesses conflitantes, pelas diferenças entre as representações empresariais e as de trabalhadores, as últimas dependentes da grande participação de seus membros para seu bom funcionamento. No entanto, não se pode dizer que a ABAG consegue cumprir minimamente seus objetivos de representar politicamente este setor extremamente diversificado. A morte de seu principal idealizador compromete ainda mais esta possibilidade. As últimas ações da ABAG permitem visualizar duas direções possíveis para o seu desenvolvimento futuro: 1) especializar-se em promoção de mega-eventos, como o Agrishow e/ou; 2) investir no seu Instituto de Estudos do Agribusiness, então, presidido por Roberto Rodrigues, com o objetivo de uma maior aproximação com a academia, buscando aprimorar a análise dos processos e dinâmica do setor.

Independente de seus próximos passos, a intervenção da ABAG nos últimos três anos mostrou uma associação preocupada em construir um discurso de legitimação frente ao próprio setor e que influenciasse as definições políticas da nação. A idéia de uma visão sistêmica, por parte da ABAG, tem o claro objetivo de conclamar o setor a uma representação que consiga ser a expressão política de toda a cadeia produtora de alimentos e fibras. Quanto ao papel do Estado, a ABAG anuncia uma nova estruturação da definição e implementação das políticas públicas no país, na qual o setor privado é chamado para assumir ainda maior poder. Menos Estado, também poderia ser a leitura quanto a visão da ABAG referente ao comércio internacional. Os países desenvolvidos deveriam retirar a proteção dada à agricultura e, assim, promover maior intercâmbio comercial com os países do hemisfério sul. Sem barreiras comerciais, o *agribusiness* seria o “alicerce fundamental de nosso desenvolvimento sustentável”²⁵⁰. No que se refere à questão agrária, a ABAG entende como inadequado o uso do solo no país. No entanto, sua intervenção limitar-se-ia a intensificação produtiva, mantendo intacta a estrutura da propriedade da terra no Brasil.

²⁵⁰ Ibid., p. 15.

As observações de Regina Bruno parecem pertinentes no final deste capítulo. A autora aponta que “talvez esteja em processo uma nova concepção de poder e das condições de sua reprodução: um poder que paira tal como o *agribusiness* e procura romper as diferenças ideológicas entre o rural e o urbano; que se adentra na visão sistêmica e racionalização; que se reforça com a construção de um novo pacto entre as elites e se imiscui na segurança alimentar, na ecologia e no desenvolvimento sustentado. Um poder que se fortalece com a pesquisa tecnológica e com o controle da informação e que procura legitimar-se e legitimar o ponto de vista do *agribusiness*”²⁵¹.

Em nossa visão, a ABAG colocou a Segurança Alimentar como núcleo de suas idéias quando de sua criação. Neste período, houve o esforço de relacionar seus temas fundamentais ao conjunto de propostas lançadas como sendo de Segurança Alimentar. A evolução do quadro, no interior do debate sobre Segurança Alimentar no Brasil, será motivo da análise do próximo capítulo.

²⁵¹ Regina Bruno, “ABAG: a nova face das elites agroindustriais”, revista *Tempo e Presença*, n° 274, ano 16, Rio de Janeiro, Centro Ecumênico de Documentação e Informação, CEDI, março/abril, 1994.

Capítulo 6: A ABAG e o campo de disputa e produção ideológica em torno da noção Segurança Alimentar

6.1 Introdução

A apropriação da noção Segurança Alimentar pela ABAG, que ocorre, fundamentalmente, com a publicação do livro *Segurança Alimentar, uma abordagem do Agribusiness*²⁵², torna a organização uma interlocutora importante no campo de disputa e produção ideológica relativo a Segurança Alimentar, introduzindo nas reelaborações da noção Segurança Alimentar o enfoque empresarial.

O campo de produção ideológico é potencializado com a criação do CONSEA, fruto da articulação entre segmentos da sociedade civil e o Estado. Com isto, criou-se um espaço privilegiado de debate envolvendo significados e ações voltadas à Segurança Alimentar.

A nova conjuntura, expressa pela criação do Comunidade Solidária pelo governo Fernando Henrique Cardoso, promove novas perspectivas em relação ao tema.

6.2 A visão da ABAG sobre Segurança Alimentar

A ABAG reelabora a noção Segurança Alimentar considerando que, “no Brasil, o ambiente neoliberal que fez desabrochar o governo Collor, passou a inspirar o entendimento, hoje dominante, de que a competitividade é resultado praticamente exclusivo da inventividade humana. Tudo perfeito, desde que a ela se junte uma cabeça de repolho. O problema é que, com o mesmo entusiasmo com que muitos se entregam à leitura da *A vantagem competitiva das nações*, de Michael Poder, se esquecem das vantagens comparativas do repolho, para não falar

²⁵² ABAG, op. cit., 1993a.

de sua indiferença analítica quanto à certidão de nascimento de quem deve comê-lo... é a presença na dieta alimentar de todos os habitantes deste país de uma cesta básica mínima que vai garantir a sua conversão em vantagens competitivas... Ao cuidarmos da provisão desta dieta (expansão do mercado interno), estaremos, ao mesmo tempo, capacitando o país para sua inserção no processo de globalização e internacionalização da economia”²⁵³. Competitividade e Segurança Alimentar são profundamente associados. Além disto, a ABAG sugere que a aplicação destas noções levaria o país a uma melhor posição nos mercados internacionais. Essa idéia pode ser considerada o eixo da formulação.

O livro da ABAG busca na experiência do produtor de leite um exemplo aos planejadores públicos: “quando se é proprietário de uma vaca... o ideal seria que, comendo o menos possível, a vaca produzisse o máximo possível de leite. Mas sabe-se que não existem vacas que dão leite sem comer. Por isso, a atenção do pecuarista é no ponto de eficiência máximo, na relação custo-benefício, em que pequeno aumento na provisão de ração provocará um aumento significativo na produção de leite”²⁵⁴. Percebe-se aqui uma crítica a uma racionalidade voltada ao bem estar social, pois a razão impõe que se alimente, apenas suficientemente, para a produção, sendo o cálculo do custo/benefício o parâmetro para tal.

A analogia aos sistemas biológicos é usada para explicar a expansão dos mercados de maneira sustentada, pois a compara ao crescimento vegetal. Esse padrão é percebido no mercado dos países desenvolvidos e alguns em desenvolvimento, como o Chile. De maneira oposta, “em países onde se pretendeu inventar o mercado” não se avançaria em alguma direção previsível. Portanto, para a ABAG, apoiar-se na Segurança Alimentar seria sustentar a expansão continuada e renovada do mercado. O desafio brasileiro, na perspectiva da Segurança Alimentar, seria, então, recuperar o salário mínimo (num ritmo possível) e reduzir o custo dos alimentos. Reduzir os custos dos alimentos só seria possível com aumento da produção. O Chile parece ser o modelo da ABAG, país pioneiro em aplicação de políticas neoliberais. No entanto, a política de Segurança Alimentar, preconizada pela ABAG, seria implementada num ambiente democrático, pois só teria eficácia com o entendimento e a participação de toda a nação²⁵⁵, ou seja, não teria o caráter autoritário da experiência chilena.

Para a ABAG, a Segurança Alimentar necessitaria de uma disponibilidade agregada de alimentos que seja ao mesmo tempo: “**suficiente**, para atender não apenas à demanda alimentar efetiva (consumo de mercado), mas também a demanda potencial

²⁵³ Ibid., pp. 33-34.

²⁵⁴ Ibid., pp. 34-35.

²⁵⁵ Ibid., pp. 35-36.

(incorpora os setores sociais atualmente excluídos); **estável**, neutralizando as flutuações cíclicas da oferta; **autônoma**, assegurando a auto-suficiência nacional nos alimentos básicos; **sustentável**, garantindo a longo prazo o uso dos recursos naturais; e **equitativa**, contemplando o acesso universal ao mínimo nutricional”. Portanto, na visão da ABAG se incorpora as recomendações da FAO para os países em desenvolvimento. A estratégia para se atingir os objetivos acima seria esboçada a partir de sete princípios:

- 1 - **Construir a 'Família Brasil'**, explicitando a necessidade da sociedade demonstrar que almeja ter seus cidadãos alimentados e habilitados a consumir e a produzir mais e melhor, beneficiando a competitividade geral do país;
- 2 - **Estabilidade econômica para o desenvolvimento nacional**, pois – constatando que os agricultores e os trabalhadores estão no mercado de produtos agropecuários e no mercado de trabalho muito próximos da concorrência perfeita e, por isto, sofrendo grandes penalizações pela instabilidade – a redução da inflação é vista como crucial para que, pela via do mercado, haja a expansão da oferta e o consumo de alimentos;
- 3 - **Aumento do poder real de compra dos salários**, que seria obtido através de redução drástica da carga de impostos incidentes sobre os produtos alimentares, aumento real do valor do salário mínimo, incentivo ao estabelecimento de programas de qualidade nas empresas, aumentando a produtividade e reduzindo custos e, assim, diminuiria os preços das mercadorias. A ABAG acredita que a definição de programas de participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, ampliando a convergência de interesses dos trabalhadores e as empresas, também seria benéfico para atingir este objetivo;
- 4 - **Elevação das oportunidades de consumo de alimentos**, segundo a ABAG “com menos discursos e mais orçamento e qualidade de investimento”. Programas de caráter assistencialista, além de buscar oportunidades de geração de emprego e renda, deveriam entrar no contexto da Segurança Alimentar. “A elite do país deve assumir a liderança da Estratégia de Segurança Alimentar, mas a execução deve ficar a cargo da comunidade”. Os programas devem observar a lógica do custo/benefício e serem executados de forma honesta e produtiva. O leque de opções de programas assistenciais é amplo, como por exemplo: programa para alimentação de crianças e nutrízes; criação de bônus alimentação, à semelhança dos .food siamps internacionais, para a população alvo de programas nutricionais e ampliação dos programas de merenda escolar nas áreas mais pobres do país;
- 5 - **Valorização e expansão da produção agropecuária**. O setor rural estaria descapitalizado e recessivo, assim reduz o investimento. Ocorre ainda que a renda “per capita” do campo é 40%

da renda do país, portanto seriam duas as necessidades; aumentar a produção agropecuária e aproximar os indicadores sócio-econômicos do campo aos da cidade. Para isto seria necessário reconstituir a renda do agricultor, reduzir a migração inter-regional, expandir a classe média rural – fator de estabilidade política e social —, melhorar o nível de vida do trabalhador rural, elevar o padrão tecnológico das atividades rurais – reduzindo custos de produção – e respeito ao meio-ambiente.

No item, a ABAG incorporava, também, parâmetros para políticas modernas para a agropecuária, entre elas: a) regras simples, claras e estáveis de política agrícola, nas quais a função do governo seria a de assegurar o funcionamento do mercado, extinguindo monopólios, cartórios e reservas de mercado; b) liberdade de comércio dos produtos e insumos agropecuários; c) política de preços mínimos restrita aos produtos considerados essenciais à Segurança Alimentar, objetivando evitar seu abandono pelos agricultores; d) reforma tributária profunda, eliminando ou reduzindo os tributos dos produtos e insumos agropecuários, que passariam a incidir sobre a renda real do agricultor; e) abertura de múltiplos canais de financiamento à agricultura, à pecuária e à atividade agroindustrial, envolvendo recursos das mais diversas fontes – desde auto-capitalização até linhas especiais de crédito, a taxas negativas ou nulas, para pequenos e médios produtores. O complexo agroindustrial poderia contar com crédito externo e capitais de risco de outros setores da economia; O política cambial realista e busca de liderança nas negociações internacionais para obter condições justas no comércio agrícola e fim do protecionismo das nações desenvolvidas; e, finalmente, g) aumento da produtividade do trabalho no campo, incentivando a formação e aperfeiçoamento do trabalho e gerência dos empreendimentos agrícolas, além da efetiva instalação do SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) e de escolas técnicas de nível médio.

No quinto princípio, ainda é abordada a questão fundiária, na qual se contemplariam as seguintes ações: a) programas de reforma agrária em propriedades ociosas e improdutivas, utilizando a estrutura do cooperativismo para viabilizar o assentamento de produtores rurais; b) criação do crédito fundiário, que disponibilizaria financiamentos a longo prazo destinados a compra de terras, fusão de minifúndios e viabilização da colonização e reforma agrária; c) instalação de um sistema tributário progressivo e eficaz sobre a propriedade rural, segundo sua produção e eficiência, estimulando a oferta de terras aos que queiram e saibam plantar;

- 6 - **Redução dos custos de comercialização e distribuição de alimentos.** Isto se daria através de ações destinadas a elevar a eficiência da comercialização agrícola e aumentar a transparência à cadeia de formação de preço dos alimentos. Entre outras iniciativas são consideradas: a) criação de mercados regionais, reduzindo o “passeio do alimento”; b) desenvolvimento dos mercados físicos e de futuros e, para isto, deveria se eliminar barreiras e inibidores (principalmente o ICMS); c) formação de estoques reguladores anuais e inter-anuais. O primeiro para diminuir os efeitos da sazonalidade dos produtos agrícolas, com regras programadas e conhecidas previamente pelos agentes do mercado e, o segundo, estratégico, para cobrir eventualidades climáticas, garantindo a oferta de alimentos. A desova de estoques para conter a inflação não seria indicado; d) melhorar a infra-estrutura de comercialização e elaborar programas destinados à redução das perdas e ao reaproveitamento de resíduos agroindustriais;
- 7 - **Agregação de valor e interiorização do desenvolvimento.** Com isto, se evitaria a ampliação dos custosos problemas da cidade. “O desenvolvimento nacional passa pelo fortalecimento do interior do país... fortalecer o agribusiness é fortalecer o interior e reduzir as disparidades na distribuição pessoal e regional da renda”²⁵⁶.

Como se percebe, a visão da ABAG de Segurança Alimentar passa a conter os múltiplos interesses do agribusiness, analisados no capítulo anterior. Todavia discute o problema da fome e da miséria no país, abrindo canais de diálogo com os setores identificados com as camadas marginalizadas da população.

A partir desse projeto de desenvolvimento nacional, expresso no seu significado de Segurança Alimentar, no qual ressalta a importância setorial da agricultura, a ABAG passou a ser representada no CONSEA, com a nomeação de Ney Bittencourt de Araújo pelo então presidente Itamar Franco. Para Anna Maria Peliano, a participação de Araújo nas reuniões do Conselho “era sempre marcada por um profundo senso de oportunidade e realismo. Os que não o conheciam passaram a admirar sua personalidade, sua visão do país, a consciência do papel dos empresários do agribusiness no encaminhamento de soluções duradouras para o problema da fome e da miséria do país”²⁵⁷. A ABAG ganha legitimação para entrar no novo espaço de definição política, no qual se expressariam diversos atores presentes no campo de produção ideológico referente à Segurança Alimentar.

²⁵⁶ Ibid., pp. 153-160.

²⁵⁷ “Em memória de Ney Bittencourt Araújo”, in Roberto Rodrigues (org.), op. cit., p. 28.

6.3 A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e alguns debates decorrentes do movimento da Ação pela Cidadania

Em julho de 1994, realiza-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, precedida de conferências municipais e estaduais, com a participação de aproximadamente dois mil delegados, militantes da Ação da Cidadania. O Coordenador Geral do Comitê Rio da Ação da Cidadania, em artigo na revista Democracia²⁵⁸, recordava os nove temas debatidos na Conferência (ver tabela 6).

Tabela 6: Temas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar
Questão agrária e desenvolvimento rural; Política agrícola e de abastecimento alimentar; Desenvolvimento urbano: Assistência social; Saúde; Educação; Geração de emprego e renda; Participação popular; Alimentação e nutrição.

No evento, poderíamos propor, houve a maior ampliação do que seria englobado pela noção Segurança Alimentar, tornando-a uma frente de luta e articulação político-social. A participação de representantes do movimento popular engajados nas mais diversas lutas, fez com que a Segurança Alimentar tornasse realmente nucleadora de propostas em extensos campos do debate sobre o desenvolvimento sócio-econômico nacional.

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar teve, em seus desdobramentos, a elaboração de um documento contendo princípios e diretrizes, no qual se expressavam manifestações relevantes para os objetivos desse trabalho. Encontra-se, por exemplo, a seguinte afirmação: “O conceito de Segurança Alimentar há de ser construído de acordo com a realidade nacional de cada país. No Brasil, haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos para a saudável reprodução do organismo humano e

²⁵⁸ Mauricio de Andrade, “As novas e delicadas relações com o governo”, *Revista Democracia*, vol. XI, nº 110, Rio de Janeiro, IBASE, fev./mar., 1995.

para uma existência digna”. Ainda: “... se isto não ocorre deve-se à enorme dificuldade que enfrentam parcelas majoritárias de nossa população para se abastecerem através do mercado, por não disporem de renda suficiente”²⁵⁹. A esfera da equidade é fundamental e determinante nesta interpretação. Adiante torna-se mais claro de que forma a Segurança Alimentar adquire um novo significado, tornando-se um objetivo da luta social no país.

Consta no texto que “é o próprio processo de construção da cidadania que torna público o que antes as elites brasileiras ocultavam. São os movimentos sociais, a construção de entidades representativas de inúmeros setores da população excluída e marginalizada, são as estruturas de representação política dos trabalhadores que tornam possível a expressão pública desta indignação (com o quadro de exclusão social) que, no seu sentido propositivo, se expressa também na luta pela Segurança Alimentar da população brasileira”²⁶⁰. A Segurança Alimentar recebe contornos de luta pela cidadania, de objetivo mobilizador dos marginalizados em busca da transformação da realidade social. O texto a seguir é bastante elucidativo:

“Seu papel (da Ação da Cidadania) tem sido o de desenvolver ações de solidariedade junto ao que não tem acesso ao alimento e de politizar a questão da fome e da miséria pressionando o governo para reverter as políticas de exclusão...”²⁶¹

A Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar combate a Segurança Alimentar como ação assistencialista e emergencial focalizada à população mais marginalizada. Para os delegados presentes na Conferência, uma efetiva política de Segurança Alimentar requer “a sua incorporação sistemática à política econômica e ao conjunto das políticas governamentais”²⁶².

Aqui surge uma controvérsia, pois a Ação da Cidadania promoveu muitas campanhas de arrecadação e doação de alimentos, o que promoveu a imagem de que era sua principal e, às vezes, única motivação. Num debate promovido pela revista *Ciência Hoje*, Renato Maluf defende ser necessário, e com caráter emergencial, programas de combate a fome, no entanto, entendendo que nosso sistema econômico tem uma capacidade ilimitada de gerar miséria, acredita que o problema da Segurança Alimentar não deve se resumir a isto. Para o

²⁵⁹ I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, Brasília, julho, 1994, p. 5.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 2.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 8.

²⁶² *Ibid.*, pp. 4-5.

autor, uma Política de Segurança Alimentar não deve ser estritamente direcionada aos miseráveis, mas para todos que vivem do trabalho e comprometem a maior parte de seus salários com a alimentação. A questão que deve ser discutida é o custo do acesso ao alimento, a renda e não a falta de alimentos.²⁶³

No debate, Betinho intervém definindo como dialética a campanha da Ação da Cidadania. Para ele, o emergencial e o estrutural aparecem simultaneamente na campanha, argumentando que, junto com a distribuição de alimentos, existem ações para a geração de empregos e pela Reforma Agrária²⁶⁴.

No que se refere ao papel do Estado, a Ação da Cidadania quando propunha a idéia de parceria entre governamental e não governamental, entre público e privado como uma de suas idéias eixo²⁶⁵, revelava questões pouco resolvidas para a esquerda. Setores do movimento percebiam certa negligência da Ação da Cidadania quanto à participação do Estado nas políticas alimentares e de combate a pobreza. O debate é contemporâneo às questões advindas com o avanço das idéias neoliberais e o desmoronamento do bloco assentado no comunismo soviético, remetendo a pelo menos duas linhas de reflexões, sintetizadas abaixo:

- 1) a influência ideológica do pensamento neoliberal na esquerda, faz com que certas tendências passem a propor, também, um Estado menor, como solução para a crise atual;
- 2) há o crescimento, na esquerda, da efetiva valorização da democracia, o que implica na construção de novos canais de participação política da sociedade, numa nova institucionalidade. O Estado, visto como distante da sociedade, necessitaria de reformas que, no entanto, passam por definições diversas das colocadas pela agenda liberal.

O interessante texto abaixo, tratando as questões levantadas, discute a postura da Ação da Cidadania:

“Ação e não Movimento! A distinção é extremamente relevante porquanto na Modernidade, sobretudo na esquerda, o que se designou como movimento (social, popular) pressupunha sempre algum tipo de ‘deslocamento’ (de massas), dirigível para algum objetivo futuro, baseado em interesses econômicos de grupos sociais, exercendo-se através da competição ou da luta contra outros grupos ou contra o Estado e estruturado internamente de forma centralizada. A ‘fermentação social’ que surge no início dos anos 90 - a que estamos

²⁶³ “Debate. Ciência longe da fome”. Revista *Ciência Hoje*, vol. 17, n° 100, São Paulo, SBPC, maio/junho, 1994, p. 96.

²⁶⁴ *Ibid.*, pp. 96-97. O primeiro ano da campanha teve como ação prioritária a distribuição de alimentos, no segundo, a geração de empregos e, no terceiro, a democratização da terra.

²⁶⁵ *Ibid.*, pp. 98-99.

chamando de Ação Cidadã - apresenta, porém, características distintas daqueles movimentos sociais populares que refloresceram no ocaso do regime militar, ao final dos 70. É, em grande parte, impulsionada pela solidariedade e não pelo interesse econômico imediato de algum grupo ou conjunto social específico; se exerce através da colaboração e da parceria, para além da competição ou da luta contra inimigos sociologicamente determináveis; e, por último, vem expondo um padrão organizativo baseado na descentralização e não no centralismo”.²⁶⁶

A descentralização é também apresentada, por outros autores, como um aspecto relevante quanto às ações com objetivos de Segurança Alimentar²⁶⁷. Lavinias e Nabuco acreditam que esta seria a melhor forma de ampliar a eficiência da gestão e obter maior eficácia nos resultados. Isto implica, em primeiro lugar, na elaboração de um Programa Nacional de Abastecimento e Segurança Alimentar que articule as ações federais, estaduais e municipais. A Política Nacional de Abastecimento e Segurança Alimentar, descentralizada ao mesmo tempo que integrada regionalmente, deveria romper com práticas históricas clientelísticas e paternalistas, inverter prioridades e desmistificar a visão neoliberal de crença na capacidade das leis de mercado como definidoras das ações governamentais. Para as autoras, ao Estado deve caber papel fundamental no combate à fome e à desnutrição, na regulação da oferta e dos preços dos alimentos e na fiscalização sanitária e nutricional²⁶⁸.

6.4 Funcionamento e ações do CONSEA

O CONSEA teve, segundo Delgado²⁶⁹, caráter inédito e positivo de parceria e criação de espaço público de mais alto nível na administração pública, com a

²⁶⁶ Augusto de Franco, *Ação local, a nova política da contemporaneidade*. Ágora, Instituto de Política - UnB e FASE, Brasília, 1995, pp. 148-149.

²⁶⁷ O programa de Segurança Alimentar do Governo do Distrito Federal, bem como o de Bolsa-Escola, pode ser exposto como exemplo de ações que Estados e Municípios poderiam realizar numa perspectiva de descentralização, sendo ainda uma intervenção direcionada à população de mais baixa renda. As famílias atendidas pelo programa de Segurança Alimentar são aquelas que tenham renda mensal não superior a meio salário mínimo por pessoa. Além disto é exigido que caso estas famílias tenham filhos entre 7 e 14 anos, que estes estejam matriculados e freqüentando a escola; os adultos que estejam desempregados, comprovem sua inscrição num programa de emprego e renda do SINE (Serviço de Informação Nacional de Emprego); e morem no Distrito Federal há cinco anos. O programa pretende garantir acesso da população mais carente em alimentos básicos de qualidade, criar postos de trabalho, gerar renda através do incentivo e financiamento de pequenos negócios e fortalecer a comunidade organizada em cooperativa, na defesa dos seus interesses.

²⁶⁸ Lavinias, L. e Nabuco, Maria R. “O município no comando do abastecimento”. Revista Ciência Hoje, vol. 17, n° 100, São Paulo, SBPC, maio/junho 1994, pp. 77-80.

²⁶⁹ Guilherme Delgado, op. cit., 1994, pp. 9-16.

função de discutir e estabelecer prioridades de políticas públicas voltadas aos setores excluídos da sociedade. O autor analisa a experiência do CONSEA, levantando alguns problemas quanto ao seu funcionamento. No entanto, ressalta seu caráter inovador e a possibilidade de avanço político a partir da iniciativa.

O papel da representação governamental e da não-governamental é um dos aspectos mais ressaltados por Delgado. O autor aconselhava, para o funcionamento adequado da máquina pública federal, cumprindo as recomendações do Conselho, que seu Secretário Executivo fosse Ministro de Estado e Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Sem isto, corre-se o risco do Conselho se transformar em produtor de fala do poder sem, todavia, produzir consequência para o agir governamental. Este foi, segundo Delgado, o principal problema de inadequação da estrutura do CONSEA. O ideal seria os representantes do Governo cumprirem funções executivas, enquanto que as entidades governamentais deveriam cumprir o papel de mobilizar, fiscalizar e formar consciência.

O Conselho se constitui numa delegação de poder e para ser exercido necessitava organização, conhecimento factual, apoio popular, recursos materiais, etc. Para Delgado, o CONSEA sofreu pela precária organização-estruturação da parceria, além de seu funcionamento ter sido prejudicado por certa ambigüidade e indefinição de seu real papel.

Destaca-se que o autor apontou diversos fatos positivos na experiência do CONSEA, entre eles a ampliada mobilização e participação popular, a busca de uma consciência ética e a criação de um estilo mais democrático de planejamento, incorporando novos sujeitos sociais. Todavia, observa Delgado, há que se reduzir os equívocos verificados, apesar de considerar que exercícios inovadores carecem de informações consolidadas²⁷⁰.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar, segundo Peliano e Beghin²⁷¹ impulsionou ações no campo das políticas voltadas para as necessidades básicas das camadas mais pobres da população. A título de ilustração, são sintetizadas as principais características originais dos cinco programas mais relevantes do governo federal do programa contra a fome e a miséria (ver a tabela 7).

²⁷⁰ Ibid. pp. 16-17.

²⁷¹ Anna Maria Medeiros Peliano e Nathalie Beghin, "Cinco programas contra a fome e a miséria". *Revista Ciência Hoje*, vol. 17, nº 100. São Paulo. SBPC. maio/junho, 1994. p. 56.

TABELA 7: PRINCIPAIS PROGRAMAS DE COMBATE À FOME E À MISÉRIA DO GOVERNO ITAMAR FRANCO

Programa	Coordenação	Destinação	Recursos (milhões de dólares)	Metas Previstas
Leite é Saúde	Ministério da Saúde	Crianças	36	10 milhões de beneficiados
Descentralização da Merenda Escolar	Ministério da Educação (FAE)	Estudantes	770, transferidos aos Estados	30,6 milhões de estudantes
Alimentação do Trabalhador	Ministério do Trabalho	Trabalhadores		Ampliar em 10% os 8 milhões já atendidos
Distribuição Emergencial de Alimentos		Famílias Nordestinas	50	205.000 ton. de alimentos para 2 milhões de famílias em 4 meses
Assentamentos de Trabalhadores Rurais	Ministério da Agricultura (INCRA)	Família de Agricultores Sem Terra e Assentados	201,6	Assentar 20.000 famílias em 1993. Crédito de investimento e custeio a 100.000 famílias.

Fonte: Peliano e Beghin. 1994.

No final do governo Itamar Franco, em documento apresentando as prioridades que o CONSEA elegia para a política de Segurança Alimentar do novo governo, o Secretário Executivo do CONSEA, Dom Mauro Morelli, avaliava que, com a criação do Conselho, o problema da fome e a miséria se transformaram em questão política prioritária. Para o bispo, o organismo foi base operacional de articulação e animação da própria Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Considerava também que, apesar da não concretização de metas desejadas, a parceria governo e sociedade constituía-se num marco do aperfeiçoamento democrático no Brasil.²⁷²

6.5 A nova domesticação do sentido?

A eleição de Fernando Henrique Cardoso representou a extinção do CONSEA. Em seu lugar foi criada a Comunidade Solidária. No âmbito da Ação da Cidadania, nos momentos subsequentes a decisão, houve muita indefinição quanto ao posicionamento a ser

²⁷² Mauro Morelli. *Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar. As dez prioridades.* Brasília. Presidência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. 2 de dezembro de 1994.

tomado. Um texto enviado por Herbert de Souza²⁷³ ao Fórum Nacional de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida²⁷⁴, que se reuniu em fevereiro de 1995, em Vitória, Espírito Santo, fazia uma avaliação positiva das campanhas realizadas pelos Comitês, mostrando otimismo com a mobilização da sociedade em torno da luta contra a fome. O Estado havia empreendido ações concretas, a partir da mobilização, tendo o CONSEA como canal de expressão da sociedade civil.

No mesmo texto, Betinho lembrava que a fome não seria eliminada com a caridade, apesar do sucesso da primeira fase da campanha, na qual se percebiam, principalmente, as doações de alimentos. Portanto, novas ações deveriam ser realizadas.

Quanto ao Comunidade Solidária, acreditava ser ele o instrumento de política social do governo, no qual poderiam, governo e sociedade, continuar atuando em parceria. O Comunidade Solidária era visto por Betinho como uma solução que aproveitava e ampliava a experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. No entanto, o articulador nacional da Ação da Cidadania demonstrava preocupação com outras áreas do governo “... é preciso ter uma política e não duas ... não se pode gerar desemprego pelo lado econômico e gerar frentes de trabalho pelo lado social”²⁷⁵. Assim mesmo, Betinho demonstrava otimismo com o novo governo, esperando que o Comunidade Solidária fosse realmente um instrumento político na luta contra a miséria no Brasil. Se isto não ocorresse, esperava que a Ação da Cidadania cumprisse seu papel de pressão a favor da luta contra a miséria no país.

Alguns fatos mostravam divergências quanto às expectativas por parte dos principais interlocutores da Ação da Cidadania. O Fórum Nacional da Ação da Cidadania, na reunião de Vitória, reprovou a unilateralidade do governo federal na criação e elaboração do programa do Comunidade Solidária, pois desfazia-se um espaço de parceria entre o Estado e a sociedade civil. Também desaprovou a forma como foi extinto o CONSEA, pois não houve comunicação ao seu presidente e aos demais conselheiros. Além disto, as indicações dos novos conselheiros não contou com a participação de amplos setores da sociedade. Assim, desautorizava os participantes do Fórum, indicados pelo

²⁷³ Herbert de Souza, “Cidadania, parceria e o governo Fernando Henrique”, Fórum Nacional da Ação da Cidadania, Vitória, fevereiro de 1995.

²⁷⁴ O Fórum foi constituído em dezembro de 1994. Entre as resoluções expressas na ocasião de sua criação, tem destaque o objetivo de manter um espaço de discussão política orientadora da Ação da Cidadania, reconhecendo ser opinião de apenas parte articulada do movimento.. Documento de Resoluções sobre o Fórum Nacional de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Brasília, 11 de dezembro de 1994.

²⁷⁵ Herbert de Souza, op. cit., p. 2.

governo, a representá-lo no Conselho do Comunidade Solidária. O Fórum se pronunciava disposto a participar dos futuros debates, mas declarava sua preocupação com a possibilidade de que práticas desta natureza fossem predominantes no governo²⁷⁶.

Os acontecimentos parecem confirmar o que sugere José de Souza Martins quanto à lentidão da história brasileira, assim definido pela característica do moderno não se desvencilhar do atraso. Desta forma, o autor indica, com certo pessimismo, que “não é, predominantemente ou exclusivamente, na força dos movimentos sociais que está o centro dinâmico das mudança políticas no Brasil (afinal, as massas, nas ruas, em 1984, não conseguiram eleições diretas para a presidência da República), mas nas contradições e debilidades que a modernização introduziu na dominação oligárquica”²⁷⁷. Podemos insinuar, a partir desta leitura, que passamos por um período de desarticulação e fragilidade das forças conservadoras, principalmente com o impeachment do presidente Collor, quando nossas elites dominantes ficaram despidas e suas práticas foram denunciadas²⁷⁸. No período, abriram-se brechas para a ascensão de um forte movimento popular no país, movimento que originou a Ação da Cidadania e possibilitou a concretização da parceria entre governo e sociedade civil, representada pelo CONSEA.

A origem do Comunidade Solidária, no entanto, tem a marca de um governo que procura unir as forças do moderno e do atraso novamente no país. As últimas notícias vindas do organismo parecem confirmar a hipótese, pois o Betinho acabava de se desligar do Comunidade Solidária, enquanto o mesmo era rebaixado a órgão de segundo escalão, passando, então, a ser apêndice do Gabinete Civil²⁷⁹. Poderíamos caracterizar sua criação como uma tentativa de domesticação na produção da noção Segurança Alimentar. O amplo processo de participação ocorrido por ocasião da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, promovida sob a liderança do CONSEA, não se repetiu na construção do Documento Brasileiro à Cúpula de Mundial de Alimentação²⁸⁰. Apesar dos

²⁷⁶ *Declaração da Reunião do Fórum Nacional de Ação da Cidadania*. Vitória/ES, 19 de fevereiro de 1995.

²⁷⁷ *O Poder do atraso*. Ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo, Hucitec, 1994, p. 21.

²⁷⁸ Martins nota novidades no cenário político nacional, quando passam a ser identificados como corruptos atos que antes se diluíam no clientelismo ou favorecimentos e na sempre indefinição dos limites do público e o privado. Todavia, acredita que ainda existam muita ambigüidade e incoerência no modo de ver a política pela maioria dos brasileiros. *Ibid.*, pp. 19-51.

²⁷⁹ “O fantasma do Social ronda o Planalto. O Comunidade Solidária é rebaixado e o presidente descobre que assistencialismo não basta”, *Revista Veja*, Edição 1.444, ano 29, nº 20, São Paulo, Editora Abril, 15 de maio de 1996. pp. 24-26.

²⁸⁰ A Cúpula Mundial de Alimentação, promovida pela FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação) será realizada em novembro de 1996, em Roma. Nela estarão presentes chefes de Governo e Estado do mundo inteiro.

esforços manifestados pelos seus formuladores, ao recuperar os trabalhos da própria Conferência e de se procurar consultar representantes das entidades da sociedade civil brasileira, o documento foi elaborado com uma participação muito restrita e não foi precedido de discussão entre os movimentos sociais organizados.²⁸¹

As mudanças no governo federal e de suas ações políticas, também representaram transformações no discurso da ABAG. Se, em 1993, a Segurança Alimentar era a prioridade social da Associação, apesar da prioridade social estar marcada pelos interesses da reprodução do agribusiness, isto se dilui nos anos seguintes. O termo Segurança Alimentar mereceu apenas tênue referência no documento que estabelecia as prioridades da ABAG para o ano de 1995²⁸².

²⁸¹ Ver a *Proposta para o Documento Brasileiro à Cúpula Mundial de Alimentação*. Divisão de Temas Sociais. relator Renato Sérgio Maluf, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, abril de 1996. Até setembro de 1996, quando fechamos este trabalho, o Documento Final do Governo Brasileiro para a Cúpula ainda não tinha divulgação pública.

²⁸² ABAG, op. cit., 1995. Cita o primeiro livro da ABAG como uma referência à fundação da associação.

Bibliografia

- ABAG. *Segurança Alimentar, urna abordagem de agribusiness*. São Paulo, Edições ABAG, 1993a.
- _____. *ABAG Informa*, nº 1, São Paulo, ABAG, junho, 1993b.
- _____. *Sugestões da ABAG para o presidente eleito Dr. Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo, ABAG, 1994.
- _____. *Projeto de modernização do financiamento da produção e comercialização de produtos agropecuários*. São Paulo, ABAG, 1995.
- ABRAMOVAY, Ricardo. *O que é a fome?* São Paulo, Ed. Brasiliense, 1985.
- _____. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo, Hucitec, 1992.
- ABRAS, “Ranking 94 dos supermercados”, *Revista Superhiper*, ano 21, nº 236, São Paulo, Associação Brasileira dos Supermercados, abril, 1995.
- ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”, in: *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, Mauricio de. “As novas e delicadas relações com o governo”, *Revista Democracia*, vol. XI, nº 110, Rio de Janeiro, IBASE, fev./mar. de 1995.
- ARAUJO, Ney Bittencourt. *Íntegra do discurso na cerimônia de posse da Diretoria e Conselho da ABAG*, Brasília, ABAG, maio, 1993.
- _____. *Comentários sobre o problema agrário*. Brasília, CONSEA, 1994.
- BASILE, Elisabetta. “Le radice del protezionismo agricolo. Un ipotesi strutturalista”, in: *Tra protezionismo e liberalizzazione dei mercati. Nuovi assetti internazionali in agricoltura*. Milano, Angeli, 1993.
- BELIK, Walter. “Auto-regulação e políticas públicas para o setor agroalimentar no Brasil”, *Seminário Internacional sobre Questões Agroalimentares*, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1995.
- BORON, Atilio. “A apoteose do menemismo”, *Teoria e Debate*, nº 29, São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 1995.
- BRUNO, Regina. “ABAG: A nova face das elites agroindustriais”, revista *Tempo e Presença*, nº 274, ano 16, Rio de Janeiro, Centro Ecuménico de Documentação e Informação, 1994.

- CAPRA, Fritjof. *O Ponto de mutação*. São Paulo, Editora Cultrix, 1982.
- CASTRO, Ana Célia. *Transformação estrutural nas relações agricultura-indústria*. O caso brasileiro. Relatório de Pesquisa CEPAL-FAO, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1990.
- CIÊNCIA HOJE, “Debate. Ciência longe da fome”. Revista *Ciência Hoje*, vol. 17, nº 100, São Paulo, SBPC, maio/junho, 1994.
- COORDENADORIA DE ABASTECIMENTO. “Segurança Alimentar: A evolução de um conceito”, in: *Conjuntura Alimentos*, v.5, nº 1, Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo, 1993.
- CYRILLO, Denise. *O papel do supermercado no varejo de alimentos*. São Paulo, IPE/USP, 1987.
- DELGADO, Guilherme. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo, Ícone Editora e Editora da Unicamp, 1985.
- _____. *Parceria Governo-Sociedade no Combate à Fome: Avaliação e Sugestões*. Brasília, IPEA, 1994.
- DEMO, Pedro. *Pesquisa e construção de conhecimento*. Biblioteca Tempo Universitário 96, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994.
- DIVISÃO DE TEMAS SOCIAIS (Coord.), relator Renato Sérgio Maluf. *Proposta para o Documento Brasileiro à Cúpula Mundial de Alimentação*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, abril, 1996.
- DRAIBE, Sônia. “As políticas sociais e o neoliberalismo”, *Revista da USP, Dossie Liberalismo/Neoliberalismo*. nº 17, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1993.
- EHLERS, Eduardo Mazzaferro. *O que se entende por agricultura sustentável?* Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, São Paulo, USP, 1994.
- ESPING-ANDERSON, Gosta. “As três economias políticas do *Welfare state*”, *Revista Lua Nova*, nº 24, São Paulo, CEDEC e Marco Zero, setembro, 1991.
- FILIPPIS, Fabrizio de. “O acordo do GATT em agricultura e o processo de reforma da política agrícola da União Européia”. *Seminário Internacional sobre Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada do Uruguai do GATT União Européia, Mercosul e NAFTA*. Rio de Janeiro, 1995.
- FIORI, José Luis. “Governabilidade, por que e qual?”, *Teoria e Debate*, nº 29, São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 1995.

- FONSECA, Rinaldo Garcia e BUAINAIN, Antônio Márcio. “O acordo agrícola da Rodada Uruguai: Perspectivas para a América Latina”, *Seminário Internacional sobre Questões Agroalimentares e Experiências de Integração Regional e Sub-Regional depois da Rodada Uruguai do GATT*, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1995.
- FÓRUM NACIONAL DE AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA E PELA VIDA *Resoluções*, Brasília, 11 de dezembro de 1994.
- _____. *Declaração da Reunião do Fórum Nacional de Ação da Cidadania*, Vitória, fevereiro de 1995.
- FRANCO, Augusto de. *Ação local, a nova política da contemporaneidade*. Ágora, Instituto de Política/UnB e FASE, Brasília, 1995.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1992.
- GOODMAN, David; BERNARD, Sorj e WILKINSON, Jonh. “Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais: Análises recentes sobre a agricultura brasileira”, in *Revista de Economia Política*, vol. 5, n.4, outubro/dezembro, 1985.
- GOVERNO PARALELO. *Política Nacional de Segurança Alimentar*. São Paulo, 1991.
- GRAZIANO da SILVA, José. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo, HUCITEC, 1981.
- _____. “Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola”. in: *Crise Brasileira. Anos oitenta e governo* (colloq). São Paulo, CGIL/CUT, 1993.
- GUANZIROLI, Carlos. “Reforma agrária: viabilidade econômica no contexto de uma política agrícola em transformação”, in: *Assentamentos rurais, uma visão multidisciplinar*. São Paulo, Editora da UNESP, 1994.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: O breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, *Declaração em defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar*, Brasília, julho de 1994.
- KÄFERSTEIN, Fritz. “Segurança Alimentar, elemento essencial dos cuidados primários de saúde”, *Revista Saúde no Mundo*, Genebra, Organização Mundial da Saúde, outubro de 1983.
- KAGEYAMA, Angela e GRAZIANO da SILVA, José. “Os resultados da modernização agrícola dos anos 70”, *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, set./dez., 1983.

- KAGEYAMA, Angela (coord.) et alli. “O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais”, in: *Agricultura e políticas públicas*. n° 127, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 1992.
- L' ABBATE, Solange. “As políticas de alimentação e nutrição no Brasil”, *Revista de Nutrição da Puccamp*, n° 2, vol. 1, Campinas, 1988.
- LAMOUNIER, Bolivar. “Determinantes políticos da política agrícola: Um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão”. *Estudos de Política Agrícola*, n° 9, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 1994.
- LAVINAS, Lena e NABUCO, Maria Regina. “Abastecimento: Histórico e atualidades”. Relatório Parcial V da pesquisa. *Crise, abastecimento e uso do solo*. Rio de Janeiro e Belo Horizonte, IPPLIR/UFRJ e CEDEPLAR/UFMG, 1992.
- _____. *Crise, abastecimento e uso do solo*. Relatório final, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, IPEA-IPPUR/UFRJ e CEDEPLAR/UFMG - Sec. Abastecimento de B. Horizonte, 1994.
- _____. “O município no comando do abastecimento”. *Revista Ciência Hoje*, vol. 17, n° 100, São Paulo, SBPC, 1994.
- LE CACHEUX, Jacques. “La politique agricole commune”, in: *L' Europe économique, Cahiers Français*, n° 264, Paris, La documentation française, 1994.
- LECHNER, Norbert. “A modernidade e a modernização são compatíveis”, *Revista Lua Nova*, n° 21, São Paulo, CEDEC, 1990.
- LEITE, Sérgio. “Estratégias agroindustriais, padrão agrário e dinâmica intersetorial”, *Revista Rascunho*, n° 7, Araraquara, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, 1990.
- LINHARES, Maria Yedda Leite. *História do abastecimento; uma problemática em questão (1530-1918)*. Brasília, Edições BINAGRI, 1979.
- LÖWY, Michel. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen. Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo, Cortez Editora, 1994.
- MALUF, Renato Sérgio. “O encarecimento dos alimentos no Brasil”, *Revista Conjuntura Alimentos*, v.4, n° 1, São Paulo, Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento, maio de 1992.
- _____. *Políticas de Segurança Alimentar; definições, determinantes e o papel do MAARA*. Rio de Janeiro, CPDA, 1994.

- MALUF, Renato; MENESES, Francisco e VALENTE, Flávio. *Contribuição ao tema da Segurança Alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro e Brasília, REDCAPA, CPDA/UFRRJ, IBASE e AGORA, 1985.
- MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. “A ensaística sobre os tempos neoliberais”, *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 2, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1994.
- MARTINS, José de Souza. *O Poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo, Hucitec, 1994.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento*. São Paulo e Rio de Janeiro, Hucitec-Abrasco, 1993.
- MOORE JR, Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia. Senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo, Martins Fontes, 1993.
- MOREIRA, Roberto José. *The accumulation of capital and the subsistence agriculture in Brasil since 1889*. Tese de PhD, Cornell University, 1978.
- _____. *Relações entre a acumulação industrial e a agricultura brasileira após os anos 50*. Rio de Janeiro, CPDA, EIAP, FGV, 1981.
- _____. *Quadro recente da agricultura brasileira: A modernização tecnológica e seus determinantes*. Rio de Janeiro, CNPq, CPDA/UFRRJ, 1985.
- _____. *Parceria e os negócios do coronel: Trabalho familiar residente e competição no complexo rural*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1994a.
- _____. “Cinco teses equivocadas”, *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, nº 3, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1994b.
- _____. “Disputas paradigmáticas nos programas de pós-graduação em economia e desenvolvimento rural: Reflexões e desafios”. *Seminário Internacional Jornadas Redcapa 1996*, Rio de Janeiro, Redcapa, CPDA/UFRRJ e Projeto Fao-Itália, 1996a.
- _____. “Formação profissional das ciências agrárias: Questões da atualidade”. *1º Reunião Plenária do Programa ALFA-Rede Estrela*, Rio de Janeiro, UFRRJ, 1996b.
- MORELLI, Mauro. *Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar. As dez prioridades*. Brasília, Presidência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, 1994.
- MÜLLER, Geraldo. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo, Hucitec, 1989.

- NUN, Jose. “A democracia e a modernização trinta anos depois”, Revista *Lua Nova*, n° 27, São Paulo, CEDEC, 1992.
- OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. *Biblioteca Tempo Universitário* n° 79, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. Trabalho e sociedade. Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. *Biblioteca Tempo Universitário*, n° 89, volume 2, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1991.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira. Crítica a razão dualista*. Petrópolis, CEBRAP e Vozes, 1981.
- _____. “A prova dos nove: conflito de classe, publicização e nova contratualidade”, in: *O Brasil no rastro da crise.*, São Paulo, Hucitec, ANPOCS e IPEA, 1994.
- PALMEIRA, Moacir. “Burocracia, política e reforma agrária”, in: *Assentamentos rurais, uma visão multidisciplinar*. São Paulo, Editora da UNESP, 1994.
- PELIANO, Anna Maria Medeiros e BEGHIN, Nathalie. “Cinco Programas contra a fome e a miséria”, Revista *Ciência Hoje*, vol. 17, n° 100, São Paulo, SBPC, 1994.
- PINAZZA, Luiz Antonio e ARAÚJO, Ney Bittencourt. *Agricultura na virada do século XX. Visão de agribusiness*. São Paulo, Editora Globo, 1993.
- PRADO JR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- RESENDE, Gervásio Castro de. “Controvérsias de economia agrícola: Uma revisão crítica”, *Anais do XVII Encontro Nacional de Economia*, volume 4, Fortaleza, ANPEC, 1989.
- _____. *A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise*, Rio de Janeiro, IPEA, 1993.
- RODRIGUES, Roberto. “Competitividade e Segurança Alimentar”, in: *Anais do Fórum da Agricultura*, Rio de Janeiro, Sociedade Nacional de Agricultura, 1993.
- RODRIGUES, Roberto (org.). *Ney Bittencourt, O dinamismo do agribusiness*. São Paulo, Sociedade Rural Brasileira, 1996.
- ROMANO, Jorge. “Discurso religioso e imaginário na luta pela terra”, Revista *Estudo Sociedade e Agricultura*, n° 4, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1995.
- SCHWARZ, Roberto. *Ao Vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1981.

- SMITH, Lawrence. “A economia da Segurança Alimentar”, Revista *Saúde no Mundo*, Genebra, Organização Mundial da Saúde, outubro, 1983.
- SOUZA, Herbert. “Cidadania, parceria e o governo Fernando Henrique”, *Fórum Nacional da Ação da Cidadania*, Vitória, fevereiro, 1995.
- SPERS, Eduardo Eugênio. “A segurança ao longo da cadeia agroalimentar”, Revista *Conjuntura Alimentos*, nº 1, vol. 5, São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 1993.
- VACCA, Giuseppe. “Estado e mercado, público e privado”, Revista *Lua Nova*, nº 24, São Paulo, CEDEC e Marco Zero, setembro, 1991.
- VEIGA, José Eli da. *O desenvolvimento agrícola; uma visão histórica*. São Paulo, Hucitec e Universidade de São Paulo, 1991.
- WILKINSON, John. *Competitividade na agroindústria. Nota técnica final do complexo agroindustrial*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1993.
- WOLFELSPERGER, Main. “La variété des libéralismes économiques”, in: *Les libéralisme économiques*, Cahiers Français, nº 228, Paris, La Documentation Française, 1986.