

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO ABASTECIMENTO

Cândido Ferreira da Silva Filho¹

1. INTRODUÇÃO

O setor agrícola brasileiro caracterizou-se, até fins dos anos 50 e início da década de 60, por fraca mecanização, com uso intensivo de mão-de-obra, e poucas compras de máquinas, equipamentos e insumos industriais.

Enquanto isso, eram grandes os avanços do setor urbano-industrial. Em 1950, cerca de 36,16% da população do País era urbana mas, em 1970, essa porcentagem havia aumentado para 55,92% (tabela 1). Já a participação da indústria no PIB brasileiro passou de 24% em 1953, para 35,4% em 1970. Simultaneamente, a contribuição da agricultura ao PIB caiu de 26% em 1953, para 11,7% em 1970 (tabela 2).

Entretanto, a intensa modernização da economia brasileira, resultante da política econômica desenvolvimentista, apresentava problemas. A rápida industrialização, a migração do campo para a cidade, o acelerado crescimento dos centros urbanos, a expansão dos setores de serviços e comércio, e a formação de novos segmentos de trabalhadores assalariados, fizeram que ocorressem, por vezes, dificuldades de abastecimento alimentar.

¹ Professor Titular da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (FACECA/PUC de Campinas). Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Economista.

Tabela 1. Distribuição da população por área de moradia. Brasil, 1940-91. Em percentagens.

Ano	População urbana (em %)	População rural (em %)
1940	31,24	68,76
1950	36,16	63,84
1960	45,08	54,92
1970	55,92	44,08
1980	67,59	32,41
1991	75,47	24,53

Fonte: **IBGE**. Censos Demográficos.

Tabela 2. Distribuição setorial do PIB. Brasil, 1953-92. Em percentagens.

Ano	Agricultura	Indústria	Serviços
1953	26	24	50
1960	23	25	52
1965	19	33	48
1970	11,7	35,4	52,9
1975	9,7	36,8	53,5
1980	8,8	38,2	53,0
1982	9,1	36,7	54,2
1992	9,9	31,6	58,5

Fonte: **Conjuntura Econômica**. In: BAER, W. **Economia Brasileira**. São Paulo, Nobel, 1996. p. 363.

Dai, a intervenção governamental crescente no setor agrícola. O crédito subsidiado, a política de preços mínimos e a extensão rural, pretendiam contribuir, entre outras coisas, para introdução de estímulos econômicos que induzissem os produtores a ampliar a oferta agrícola para atender às exigências dos centros urbanos, garantindo assim, a estabilidade da produção, de preços e do abastecimento.

Porém, uma política agrícola coerente com o objetivo de ampliar a produção de alimentos é apenas uma das condições para um adequado abastecimento. Para garantir o abastecimento a política agrícola deve ser complementada por programas governamentais de comercialização, alimentação e nutrição. Daí, a importância da política de abastecimento.

A partir dos anos 60, a política de abastecimento, envolveu a criação de instituições como, Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM) e Centrais de Abastecimento (CEASA's), além da definição de novas atribuições para a Companhia de Financiamento da Produção (CFP)². Essas instituições poderiam intervir no mercado para reduzir as margens de comercialização, dar maior estabilidade à oferta e aos preços, distribuir alimentos e, ainda, ampliar a concorrência entre os agentes envolvidos na comercialização dos gêneros agrícolas.

Com a intervenção na agricultura o governo desenvolveu uma ação planejadora global, que pretendia induzir à modernização, diversificação e integração do setor agrícola ao setor urbano-industrial. Verificou-se, então, a denominada **“modernização conservadora”**, caracterizada por crescimento da produção, porém, sem ações do Estado no sentido de promover reformas da estrutura agrária brasileira.

2. POLÍTICA DE ABASTECIMENTO: JUSTIFICATIVAS

O Brasil enfrentava, no início da década de 60, um quadro de estagnação econômica, recessão, e inflação ascendente, com o poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores sofrendo reduções.

A deterioração do quadro econômico e social, com todas as suas implicações políticas, fez com que as preocupações das autoridades

2 A criação do Commissariado da Alimentação Pública, em junho de 1918, com poderes para intervir no mercado, é considerado o marco inicial da intervenção do Estado no abastecimento.

políticas e econômicas fossem voltadas para os problemas do abastecimento. Isto porque, estava havendo alta dos preços dos alimentos e matérias primas agrícolas e, em consequência, crescimento das tensões sociais nos centros urbanos. Além disso, a “*carestia*” era uma ameaça à política econômica nacional, uma vez, que o aumento do custo de vida implicava na necessidade de ajustes freqüentes nos níveis salariais, o que gerava conflitos e instabilidade econômica.

Esses fenômenos levaram políticos, empresários e consumidores a procurarem explicações para as dificuldades do abastecimento. As principais explicações para os problemas foram: inadequação da estrutura agrária brasileira, que só poderia ser superada com uma reforma agrária; má qualidade dos solos e elevado preço das terras; baixo nível tecnológico da agricultura brasileira; exiguidade do crédito agrícola; dificuldades de transporte e comercialização da safra agrícola, o que levava os produtores a recorrerem aos serviços de intermediários para garantir o escoamento da produção; ação monopolista dos intermediários, controlando desde o processo produtivo até o armazenamento e distribuição nos centros de comercialização; e impostos, que oneravam a produção, desde a colheita até à venda aos consumidores (LINHARES & SILVA, 1979, p. 144-55).

Dentre as explicações para as crises no fornecimento de alimentos, ganhou importância, no início dos anos 60, a tese que apontava como causa dos problemas do abastecimento o fato da agricultura não responder aos estímulos econômicos. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, apresentado em dezembro de 1962, e elaborado sob a coordenação de Celso Furtado, ministro extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, por exemplo, atribuía a insuficiência da oferta agrícola aos problemas estruturais da economia brasileira, especificamente, à estrutura da propriedade da terra, na qual predominavam os latifúndios não capitalistas e minifúndios, onde os agricultores mal conseguiam ganhar sua subsistência, e não estariam integrados à economia de mercado. Daí, as recomendações para realização de reformas de base, dentre as quais, a reforma agrária.

A realização da reforma agrária, por sua vez, exigia um governo politicamente forte e com maioria no Congresso, e este não era o caso do governo Goulart. Além das dificuldades políticas, o governo brasileiro enfrentava, também, a partir de 1961, dificuldades financeiras, que tornavam a reforma agrária, praticamente, impossível³.

O movimento militar, que assumiu o poder em março de 1964, por sua vez, não esteve preocupado com a realização de reformas da estrutura econômica brasileira, muito embora, em resposta a problemas estruturais como a concentração da posse da terra, o governo brasileiro tenha elaborado o ***Estatuto da Terra***, Lei número 4.504 de dezembro de 1964, que lançou as bases institucionais para a realização da reforma agrária. Porém, o Estado pouco realizou nessa área.

Diante das dificuldades para a realização da reforma agrária, e em razão da permanente instabilidade da produção e preços dos alimentos, ganhou relevância entre as autoridades governamentais a tese que atribuía a crise do abastecimento às dificuldades de distribuição e comercialização. Isto porque, os produtores ficavam sujeitos à extorsão dos intermediários que controlavam, de um lado, a distribuição e comercialização e, de outro, os meios de crédito e armazenamento. Os consumidores, por sua vez, sofriam com as altas de preços dos alimentos, pois, os intermediários controlavam a oferta.

Por outro lado, estudando a resposta da produção agrícola aos preços no Brasil, PASTORE (1973, p. 157-8) procurou demonstrar que ***“os agricultores, no Brasil, tomam suas decisões sobre “o que” e “quanto” produzir através de critérios próximos ao da maximização dos lucros (...) O fato de algumas elasticidades (principalmente de curto prazo) serem aparentemente pequenas, deve ser encarada como decorrência do funcionamento do mercado de fatores de produção, e do fato das ofertas de fatores, para a agricultura como um todo, e para os produtos agrícolas mais importantes, não ser sensivelmente elástica”***. Em outros termos, o caráter retardatário do se-

3 A legislação determinava o pagamento antecipado e em dinheiro das terras desapropriadas para fins de reforma agrária. A modificação na legislação, por sua vez, exigia que o governo tivesse no Congresso maioria qualificada. Daí, a natureza das dificuldades políticas e financeiras para a realização da reforma agrária.

tor agrícola, se dava pelo elevado custo dos fatores de produção, caracterizando como causa do atraso relativo da agricultura a questão dos estímulos econômicos e não a estrutural.

Assim, os problemas de abastecimento eram decorrentes de desequilíbrios no suprimento de alimentos, e também, da reduzida lucratividade da produção destinada ao mercado interno, o que impedia a população de satisfazer suas necessidades básicas. E estes problemas ficavam mais graves na medida em que crescia o setor urbano-industrial. Com o objetivo de enfrentar os problemas do abastecimento e, em especial, as questões de infra-estrutura, que dotavam os intermediários de poder monopolista, o governo federal interferiu no setor⁴.

3. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ABASTECIMENTO

A intervenção do Estado no abastecimento se fez através do controle de preços; participação direta do Estado na comercialização; e reforma das estruturas de distribuição e comercialização de alimentos.

Essas políticas pretendiam contribuir, de um lado, para que os agricultores, principalmente os pequenos, comercializassem sua produção com eficiência e, de outro, para que a população pobre adquirisse gêneros agrícolas melhores e com preços mais baixos.

Especificamente, quanto às reformas das estruturas de distribuição e comercialização de alimentos, acreditavam as autoridades governamentais que estas podiam contribuir para aperfeiçoamento do funcionamento do mercado, bem como, melhoramento das condições de alimentação da população, já que deveriam proporcionar *“maior”* eficiência aos mecanismos de mercado.

4 Apesar dos esforços governamentais, até o início da década de 1970, a política de abastecimento brasileira não foi eficaz para impedir a ação dos denominados *“intermediários”*. Maria Yedda Leite LINHARES & Francisco Carlos Teixeira da SILVA, *História política do abastecimento: 1918-1974*, p. 173.

3.1. Controle de Preços

Já mencionamos que as dificuldades no abastecimento no Brasil eram atribuídas, entre outras coisas, à ação dos intermediários. Daí, a política de abastecimento brasileira ter sido operacionalizada através de tabelamentos de preços. Para tanto, o governo, através da Lei Delegada número 05, de 26 de setembro de 1962, criou a SUNAB⁵. Essa Autarquia Federal era vinculada diretamente à Presidência da República e tinha sob sua jurisdição a CFP, a COBAL e a CIBRAZEM. A COBAL e a CIBRAZEM eram empresas públicas, criadas pelas leis delegadas números 06 e 07, respectivamente, de 26 de setembro de 1962. Quanto à CFP, criada em 1943, foi transformada em Autarquia Federal, através de Lei Delegada no. 02, de 26 de setembro de 1962.

A criação da SUNAB implicou numa intervenção crescente no domínio econômico. Isto porque, essa autarquia federal interviu no mercado através de tabelamentos de preço, além de supervisionar a compra, armazenagem e transporte de produtos agrícolas. A SUNAB pretendia, também, estimular a produção e oferecer informações sobre produção e comercialização de gêneros agrícolas. Por fim, esse órgão governamental poderia, invocando a Lei Delegada número 05, ***“requisitar estoques, aplicar penas pecuniárias àqueles considerados especuladores e demais medidas julgadas necessárias à regularização do abastecimento”***. (ADABO, 1981, p. 30).

A atuação da SUNAB, principalmente nos anos 70, caracterizados por constante intervenção do governo nos mecanismos de mercado, foi ampla, envolvendo, desde o controle direto dos preços, até o assessoramento do governo na formulação e implementação das medidas intervencionistas na área econômica. As formas de intervenção do governo no abastecimento de gêneros essenciais envolveram o estabelecimento de normas de comercialização; fixação de preços me-

5 A SUNAB sucedeu a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), que havia sido criada em 1951, e era responsável por intervenções do governo no abastecimento de gêneros alimentícios. A COFAP destacou-se pelos rígidos controles de preços a nível de varejo. José Homero ADABO, Um estudo sobre a intervenção do Estado no abastecimento, *Informativo Técnico*, 3 (1) : 34.

diante “**acordos de cavalheiros**”, fixação de preços máximos; fixação de preços mínimos; e fixação de reajustes de preços.

Durante os anos 80, as intervenções do governo promovidas pela SUNAB foram feitas com periodicidade irregular e, muitas distorções do mercado começaram a ser percebidas como originárias da insuficiência da produção, problemas sazonais ou decorrentes de questões alocatórias. Convencido de que os tabelamentos não davam resultados, nos anos 90 o governo deixa de exercer o controles diretos sobre o preços. O funcionamento da economia, de acordo com a orientação política predominante, devia se dar de acordo com as leis de mercado. Por isso, a SUNAB sofreu mudanças em suas atribuições e passou a privilegiar a proteção e defesa do consumidor.

A CFP, era responsável pela execução da política oficial de preços mínimos. O objetivo dessa política era, em caso de preços baixos no mercado, garantir o custeio, ou seja, os recursos necessários para que o produtor, permanecesse a curto e médio prazos na atividade.

A COBAL, que veio substituir o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)⁶, deveria coordenar e executar a política nacional de abastecimento através da compra e venda de estoques reguladores de gêneros agrícolas. Para tanto, esta instituição atuou no comércio de alimentos de cunho social; abriu supermercados em áreas de comércio precário e baixa concorrência; desempenhou o papel de atacadista; e, colaborou na dotação de infra-estrutura e coordenação de mercado destinados à comercialização de produtos hortigranjeiros, pescados e outros perecíveis, nos grandes centros urbanos do Brasil.

A CIBRAZEM, sucessora da Comissão Executiva de Armazéns e Silos (CEAS), por sua vez, executou a política oficial de armazenamento de produtos agrícolas⁷. Essa instituição, que foi implantada com o objetivo de criar e administrar redes de armazenamento, pretendia viabilizar o consumo gradativo dos produtos agrícolas, isto porque, os

6 ABASTECIMENTO - novos caminhos? *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, 24 (4) : 66.

7 ABASTECIMENTO - novos caminhos? *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, 24 (4) : 66.

preços da safra, geralmente descendentes, podiam inviabilizar a produção futura, ou então, poderiam ocorrer problemas na comercialização em razão dos custos e dificuldades de transporte nas épocas de safra⁸.

Com isto, foram definidas as bases do sistema de controle sobre o abastecimento de alimentos. Entretanto, com o decorrer dos anos, os controles de preços produziram incertezas e redução das rendas dos produtores, desestimulando os investimentos e o aumento da produção de alimentos para o mercado interno.

Diante desta realidade, em 1990, o Governo Federal promoveu alterações na estrutura das instituições voltadas à execução da política de abastecimento. Foi criada, então, por Decreto Presidencial, e autorizada pela Lei número 8.029, de 12 de abril de 1990, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), vinculada ao Ministério da Agricultura e Abastecimento, que resultou da fusão da COBAL, CIBRAZEM e CFP.

A CONAB é, em nossos dias, a instituição encarregada de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento e pretende assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado. Esta instituição representou a simplificação e racionalização das estruturas burocráticas relacionadas com o abastecimento.

3.2. Estruturas de distribuição

Sabemos que os problemas do abastecimento eram atribuídos, também, às dificuldades de circulação dos alimentos e ao surgimento de posições oligopolistas⁹ na estrutura de distribuição atacadista de pro-

8 Entre 1975 a 1987, a capacidade armazenadora brasileira cresceu 90,2%. Em 1985, a rede oficial dominava 16,7% da capacidade total de armazenamento a seco e 12,5% da capacidade total de armazenamento a frio. As principais críticas aos armazéns brasileiros dizem respeito à sua localização e inadequação das condições de armazenagem. Antônio João dos REIS, *Comercialização Agrícola*, p. 133.

9 Na verdade, os comerciantes atacadistas formam um oligopsonio no momento em que adquirem os alimentos dos produtores e um oligopólio no momento de transferir os alimentos para os comerciantes varejistas.

mentos alimentícios, o que parecia implicar em aumentos e especulações com os preços. Daí, o governo Federal, através da COBAL, instituir e coordenar o SINAC¹⁰.

A partir da implantação do SINAC, as autoridades governamentais pretendiam dotar o Brasil de infra-estrutura para a comercialização de gêneros agrícolas básicos. Este programa deveria garantir maior transparência de mercado e facilidade de realização de negócios, com benefícios para produtores e consumidores.

De acordo com REIS (1997, p. 251-255), a operacionalização do SINAC se fez, ao nível da produção, através dos chamados "**mercados do produtor**", que possuíam a função de reunir produtores e compradores para facilitar a comercialização da produção. Os mercados do produtor, além de facilitarem a venda da produção dos pequenos agricultores, podiam desempenhar o papel de um centro distribuidor regional.

Ao nível do atacado, foram implantadas as CEASA's que, localizadas nas periferias das capitais dos Estados e grandes centros urbanos, pretendiam contribuir para melhorar o abastecimento do mercado varejista local e regional, e facilitar a comercialização, isto é, criar um fluxo de produtos agrícolas, com origens em distintos locais e destinados a diversos pontos de consumo, proporcionando maior organização para o setor e incentivos para o desenvolvimento da produção. Em outros termos, estas unidades reuniam atacadistas e produtores que transferiam a produção aos comerciantes varejistas.

Em relação ao varejo, foram implantados os "**mercados distritais**" ou "**hortomercados**", unidades de comercialização localizadas próximas aos consumidores, nos quais atuam comerciantes varejistas que vendem os produtos adquiridos nas CEASA's.

10 Neste trabalho privilegiamos as discussões sobre o SINAC, pois, foi o principal programa governamental na área de comercialização de alimentos. Entretanto, as preocupações governamentais com a estruturas de comercialização estiveram presentes em programas como Postos Volantes de Compra (POVOC), Centros Integrados de Comercialização Agrícola (CICOA), Grupo Executivo de Movimentação de Safras (GREMOS). Hélio TOLLINI, Modelo brasileiro de comercialização de produtos agrícolas, *In.*: Alimentos, Política Agrícola e Pesquisa Agropecuária, p. 71.

Em relação às estruturas de comercialização e distribuição, SALLES (1991, p. 39-40) e PEREIRA (1990, p. 21-24) lembram que os objetivos do governo federal com a implantação das CEASA's eram, em primeiro lugar, reduzir os custos diretos e indiretos de comercialização, bem como, colaborar para a diminuição dos custos de comercialização do comércio varejista. A comercialização através de um grande centro atacadista deveria propiciar "**economias de escala**" e estímulos à adoção de inovações gerenciais.

Em segundo lugar, esperavam que ocorressem melhorias da qualidade dos produtos alimentícios, pois, as autoridades sanitárias poderiam impor e fiscalizar as condições de higiene dos alimentos. Paralelamente, a concentração dos produtos agrícolas em um centro comercial deveria favorecer a adoção de padrões mais sofisticados de classificação, embalagem e movimentação das mercadorias comercializadas.

Em terceiro lugar, as CEASA's deveriam ser fonte de informações sobre os mercados agrícolas, necessárias para a elaboração da política agrícola e para a orientação dos agentes envolvidos com a produção e comercialização de alimentos. Em outros termos, era necessário produzir informações e estatísticas para se elaborar o planejamento do abastecimento. Para tanto, foi desenvolvido o Serviço de Informação de Mercado Agrícola (SIMA), para coletar, em todas as capitais e principais cidades do interior, preços no atacado, e distribuir estas informações para entidades públicas e privadas.

Em quarto lugar, os investimentos governamentais em centros de comercialização e distribuição de gêneros agrícolas básicos deveriam colaborar para o aperfeiçoamento dos mecanismos de formação de preços, bem como, redução das flutuações da oferta agrícola. Acreditava-se que a intervenção governamental poderia reduzir ou eliminar o poder dos intermediários, que exerciam grande influência na determinação de preços, com benefícios para os produtores e consumidores.

Em quinto e último lugar, pretendia-se com a implantação das Centrais de Abastecimento melhorar as condições urbanísticas das cidades. Os centros atacadistas localizados nas periferias dos centros urbanos permitiriam, de um lado, a redução dos custos de comercialização e, de outro, melhoria da qualidade de vida nas cidades, em termos de

redução de congestionamentos de trânsito e melhorias das condições higieno-sanitárias.

Os objetivos governamentais na área de comercialização e distribuição sugerem que as transformações nas estruturas de intermediação parecem ter sido consideradas pelas autoridades como condição suficiente para que ocorresse a introdução de inovações gerenciais que permitiriam ao produtor e aos comerciantes atacadistas e varejistas operar com maior eficiência e com preços mais baixos.

Ressalte-se que as CEASA's foram o principal instrumento através do qual o Estado colocou em operação a política de abastecimento nos grandes centros urbanos.

A população deveria ser beneficiada, tanto pela redução e estabilização dos preços, como por ter o acesso aos gêneros básicos facilitado, além de contar com a ampliação das quantidades e melhoria da qualidade dos alimentos.

A gerência do SINAC e a administração das CEASA's, foram exercidas pelo governo federal, através da COBAL, até o final dos anos 80, quando estas instituições foram transferidas aos governos estaduais ou municipalizadas, em cumprimento ao decreto-lei 2.400, de 21 de dezembro de 1987. A transferência das ações representativas da participação federal nas entidades vinculadas ao SINAC representou a desarticulação da política nacional de abastecimento.

Porém, a partir do momento que o governo federal deixa de exercer controle direto sobre as CEASA's, estas entidades tiveram a oportunidade de desenvolver as estratégias que julgassem ser as mais convenientes para assegurar o seu sucesso na comercialização e distribuição de produtos hortigranjeiros.

3.3. Estado e comercialização de alimentos

A satisfação das necessidades básicas da população depende da política agrícola e da política de abastecimento, que devem ser capazes de fazer chegar, com eficiência, os alimentos aos consumidores¹¹.

¹¹ As políticas agrícola e de abastecimento podem deixar de produzir bons resultados se os consumidores enfrentarem situações de crise econômica, com redução de renda e emprego, ou seja, se as condições macroeconômicas forem desfavoráveis, como veremos mais adiante.

Para tanto, a ação governamental com o propósito de favorecer os consumidores se fez, de um lado, através do SINAC e seus programas, tais como, mercados do produtor, centrais de abastecimento, hortomercados, feiras cobertas, módulos de abastecimento, varejões, sacolões e outros. De outro lado, foram implementados programas que garantissem o abastecimento regular de gêneros básicos, dentre os quais, merece ser destacado a denominada **REDE SOMAR**.

A REDE SOMAR, criada em 1975 pelo governo federal, envolvia uma cadeia voluntária de lojas varejistas independentes, associadas a um atacadista, para a distribuição de uma cesta de mercadorias. O objetivo desse programa era **“eliminar o diferencial de preços de produtos básicos existentes entre os bairros centrais das grandes cidades, de maior renda, e os bairros periféricos, de menor renda.”** (TOLLINI, 1989, p. 73).

A COBAL era quem desempenhava o papel de atacadista, comprando os produtos e os distribuindo aos varejistas a preços moderados (sem subsídios), favorecendo o consumidor final de baixa renda. Esse programa pretendia colaborar para o desenvolvimento do pequeno comércio varejista, freqüentemente, dependente dos atacadistas e, também, ser um canal alternativo de comercialização para os produtores rurais.

Quanto às ações governamentais assistencialistas, tais como, distribuição de alimentos à população, costumavam ser adotadas somente em situações emergenciais e eram orientadas para atender grupos sociais carentes da população de baixa renda, como gestantes, crianças e idosos.¹²

A partir de 1991, a CONAB passou a ser a entidade governamental responsável pelo desenvolvimento de programas que estimulassem o

12 O governo brasileiro implementou grande número de programas como resposta às crises de abastecimento. É o caso, por exemplo, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, que administrou o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (PROAB), o Programa de Racionalização da Produção dos Alimentos Básicos (PROCAB), e o Programa de Nutrição e Saúde (PNS) posteriormente Programa de Suplementação Alimentar (PSA). A Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), ligada ao Ministério do Bem-Estar Social, era o órgão responsável pelo Programa de Complementação Alimentar (PCA). Os Ministérios do Trabalho, Educação, Agricultura e Abastecimento, a Presidência da República e outros órgãos desenvolveram programas de distribuição de alimentos.

consumo de produtos básicos pela população carente e, ainda, garantissem o suprimento de alimentos em áreas não atendidas pela iniciativa privada.

A intervenção do Estado na comercialização de alimentos evidencia, mais uma vez, que as autoridades acreditavam que a segurança alimentar poderia estar assegurada se fosse favorecido, principalmente, o acesso físico da população aos alimentos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de abastecimento deveria contribuir para assegurar a produção e a estabilidade do fluxo de alimentos, e garantir aos indivíduos o acesso aos alimentos disponíveis.

A análise da política abastecimento evidencia que as autoridades governamentais acreditavam que o Estado seria capaz de intervir corretamente no mercado, orientando e estimulando o aumento da produção de gêneros básicos.

Para tanto, era necessário investir em estruturas de distribuição e comercialização de alimentos. Estas medidas, deveriam criar um mercado mais livre, sem intermediários com posições oligopolistas capazes de manipular a oferta e os preços, bem como, contribuir para preços reais decrescentes e aumento do consumo de alimentos. O desafio, portanto, era compatibilizar o interesse social com o interesse privado.

A estrutura básica do sistema de abastecimento, surgida na década de 60, envolveu órgãos como SUNAB, CFP, CIBRAZEM e COBAL. Esta estrutura perdurou por muitos anos, mas, os campos de ação, responsabilidades e atribuições destes órgãos sofreram muitas modificações, o que comprometeu a coordenação e eficiência da política de abastecimento.

O surgimento da CONAB, na década de 90, foi uma iniciativa importante no sentido de simplificar a estrutura burocrática envolvida com a problemática do abastecimento. Isto porque, houve a centralização,

em um único órgão, das iniciativas relativas a preços mínimos, armazenagem, estoques reguladores e estratégicos, e distribuição de gêneros básicos em áreas com precária infra-estrutura privada de comercialização.

Outra modificação significativa no sistema de comercialização e distribuição de alimentos, que aconteceu em fins dos anos 80, foi a transferência das centrais de abastecimento aos governos estaduais e municipais. Isto representou, de um lado, a segmentação da política de abastecimento, comprometendo a disponibilidade de informações e a coordenação governamental sobre o setor. Mas, de outro, ofereceu a oportunidade para a construção de estruturas ágeis, flexíveis e eficientes, preparadas para enfrentar os desafios de um mundo em rápida transformação.

Finalmente, a análise da política de abastecimento revela que, embora esta política tivesse proporcionado a modernização do processo de comercialização e distribuição de alimentos, em nossos dias não existe uma política uniforme e abrangente para o setor. Além disso, alguns objetivos da política de abastecimento, tais como, reduzir a excessiva intermediação, estabilizar os preços dos hortigranjeiros, assegurar que o produtor tivesse acesso fácil e direto ao mercado, e contribuir para melhoria da qualidade da dieta da população, parecem não ter sido atingidos.

5. BIBLIOGRAFIA

- ABASTECIMENTO - novos caminhos? *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 66-70, abr. 1974.
- ADABO, J. H. Um estudo sobre a intervenção do Estado no abastecimento. *Informativo Técnico SUNAB*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 18-45, jan./mar.1981.
- BAER, W. *Economia Brasileira*. São Paulo, Nobel, 1996. Cap. 13: O desempenho da agricultura: p. 308-29.

- LINHARES, M. Y. L. & SILVA, F. C. T. da. *História política do abastecimento: 1918 – 1974*. Brasília, BINAGRI, 1979.
- PASTORE, A. C. A. *Resposta da produção agrícola aos preços no Brasil*. São Paulo, APEC, 1973.
- PEREIRA, M. T. *Análise da política de centrais de abastecimento*. Piracicaba, 1990. Dissertação (Mestrado em Economia Agrária) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, da Universidade de São Paulo.
- REIS, A. J. dos. *Comercialização Agrícola*. Lavras, Universidade Federal de Lavras, 1997.
- SALLES, J. T. A. de O. *Comercialização de hortigranjeiros na Ceasa-Campinas: 1981-1990*. Campinas, 1991. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) - Universidade Estadual de Campinas.
- TOLLINI, H. Modelo brasileiro de comercialização de produtos agrícolas. In: CONTINI, E., AVILA, A. F. D., TOLLINI, H (orgs.). *Alimentos, Política Agrícola e Pesquisa Agropecuária*. Brasília, EMBRAPA, 1989. p. 65–76.