

**Ministério da Agricultura, Pecuária e
Abastecimento – MAPA
Companhia Nacional de Abastecimento –
Conab
Diretoria de Gestões de Estoques – Diges
Superintendência de Programas
Institucionais e Sociais de Abastecimento
– Supab
PNUD/Conab BRA 03/034**

Trabalho resgatado da época do Sinac

**Título:
O abastecimento e o Setor Público
Agrícola**

**Autor:
Mário Ramos Vilela**

**Data:
1978**

Mário Ramos Vilela¹

Almejando emprestar alguma contribuição a este Encontro sobre Política de Abastecimento, de iniciativa da Secretaria Nacional de Abastecimento do Ministério da Agricultura e na impossibilidade de a ele comparecer pessoalmente, propomo-nos trazer à reflexão de nossos companheiros do Setor Público Agrícola no Norte, sobretudo àqueles representantes de órgãos voltados para as tarefas de abastecimento, algumas idéias cristalizadas ao longo de nossa vivência profissional no trato de problemas da comercialização agrícola e, por via de consequência, do abastecimento.

Para tal, buscaremos não nos preocupar com conceitos, mas nos livrarmos dos preconceitos que rondam quantos se vêem às voltas com as questões do abastecimento alimentar. Libertos, tentaremos alinhar os percalços que cercam a tarefa de abastecer populações como a nossa, mercê de suas características socioeconômicas e consequente distribuição geográfica.

Dado não só o enfoque eleito, mas, sobretudo, o propósito deste Encontro, centrado na Política de Abastecimento, cingiremos nossas considerações ao plano estratégico, vale dizer, numa perspectiva não de curto prazo (que em abastecimento ensejam medidas conhecidas como de “apaga incêndios”) e analisando o abastecimento inserido no ambiente que o rodeia e dentro do qual se movem as instituições (públicas e privadas) que dele se ocupam.

¹ Diretor Presidente da COBAL.

Preconceitos transformados em Preceitos

O Setor Público Agrícola, seja pela sua tradição de, até recentemente, voltar-se quase que exclusivamente para o segmento da Produção Agrícola, seja pela natural predominância de profissionais de Agronomia e Veterinária, também historicamente voltados pra dentro da porteira, em suas ações de introdução de inovações nas lides rurais, conseguiu transformar preconceitos arraigados em preceitos empedernidos, que nada têm contribuído para uma melhor compreensão do abastecimento, por si já bastante complexo. Assim, inconsistentemente ainda hoje postulamos por sistemas quiméricos de comercialização, que prescindam de quaisquer intermediários, como condição única para melhorar as relações de troca da Agricultura com os demais setores da Economia. Qualificando indiscriminadamente a todos de perniciosos e/ou desnecessários, em verdade damos uma demonstração cabal de desconhecimento do processo de comercialização que, em qualquer sistema econômico, deles não pode prescindir na realização de funções especializadas, dificilmente assumíveis pelo produtor rural, enquanto tal. Decretada sua extinção, livramo-nos da indigesta tarefa (dado nosso despreparo notório) de capacitá-lo para a execução eficaz de sua função. O segundo preconceito, também até aqui passiva e dolorosamente suportado pelo Setor Público Agrícola, diz respeito a um dos papéis históricos da agricultura, qual seja o de fornecer alimentos, evidentemente aos mais baixos preços possíveis, para o homem da cidade. Desde as cavernas, quando o homem começou a distanciar-se das fontes primárias de suprimento, os produtos da agricultura deixaram de ser sinônimo de alimentos, consumidos nos aglomerados urbanos. E porque não produz alimentos, mas tão somente um de seus componentes (ou matéria-prima, para os alimentos processados), não importando se essencial ou mais importante, a atividade agrícola nem sempre pode

responder por todas as fases do processo, desde a geração do produto agrícola até a sua transformação em alimento, à disposição do consumidor, já na unidade familiar ou local qualquer de consumo, a Agricultura não pode ser responsabilizada sozinha pelos fracassos (ou êxitos, por quê não?) de abastecimentos anormais ou satisfatórios.

De sua parte, o Setor Público Agrícola, para se desincumbir de tamanha responsabilidade, teria que assumir, com de antanho e voltar-se com mais abrangência para eventos que ocorrem também além da porteira.

E isto só será possível, se nos livrarmos do terceiro preconceito, quiçá o divórcio mais doloroso: o de que sua responsabilidade institucional não se cinge apenas ao agricultor, muito lhe importando também a sorte do consumidor, que agora passa a lhe dizer respeito.

Nesse contexto, quão difícil será admitir o Ministério da Agricultura, através de sua Secretaria Nacional de Abastecimento, aceitando ou mesmo postulando por eventuais importações de produtos abruptamente em carência? Como entender a Sunab verberando em favor de consumidores às voltas com preços exorbitantes no mercado, quem sabe em detrimento de ganhos extras para afortunados, embora poucos, produtores, detentores de estoques remanescentes ou salvos das adversidades climáticas?

Mas o rosário de preconceitos não termina aqui. Com inacreditável freqüência, olvidamos os predicados que são incorporados aos produtos – pela agregação das chamadas utilidades de tempo (via armazenagem), lugar (através da função transporte), de forma (via beneficiamento e/ou processamento) e de posse (através da função da troca, subentendendo assunção de risco e financiamento), tudo isto resultando na prestação de serviços, que, adicionados aos produtos agrícolas, transformam-nos finalmente em

alimentos. Serviços que, prestados, engendram custos, os quais precisam e devem ser remunerados, sob pena de não serem novamente oferecidos.

Esquecidos os serviços, negligencia-se o papel de quem os presta. Não bastasse isto, outro equívoco, mais daninho, impera: confundem-se custos com lucros e, por causa disto, desvia-se a atenção da forma de como os serviços são prestados, para o julgamento ético de quem os executa. E equívoco gera equívoco: falando em ineficiências, quando fortuitamente lembradas, o são pela ótica menos correta. Com efeito, confunde-se com freqüência, eficiência-preço com eficiência-técnica do sistema de mercado.

Diagnose incorreta e medicação desastrada têm sido uma constante na condução dos problemas de abastecimento, com reflexos que não têm cumulado a Agricultura de benesses, com a agravante de, por outro lado, não beneficiar a consumidores, nem premiar distribuidores.

Desaguamos, por fim, na questão do conflito de papéis.

Ao menos avisado, pode transparecer, do até exposto, que buscamos construir o processo de defesa de quantos se ocupam de tarefas não exercitadas pelo Setor Agrícola. É, em o fazendo, colocamos em xeque a posição freqüentemente assumida pelo Setor Público Agrícola, de que o agricultor seja o eterno espoliado pelos demais setores.

Em verdade, ao enfatizarmos a existência de funções que não podem ser divorciadas da função produtiva, sob pena de termos produtos, mas não alimentos, buscamos pontificar sua essencialidade e o caráter de estreita interdependência que os setores da Economia guardam entre si, sugerindo um campo de ação mais amplo e interpenetrante, para quantos assumem responsabilidade institucional na área do abastecimento.

Interdependência esta que sugere a hipótese, confirmada no mundo real, da existência de conflitos de interesses, bem como pressupõe a possibilidade e necessidade de diálogo e cooperação entre as partes co-atoras.

Contrariamente ao que ocorre com outros produtos, onde os conflitos são não só admitidos, como tentam ser controlados, através de técnicas sofisticadas de persuasão e negociação², na Agricultura procuramos cristalizar um clima de beligerância declarada que, no mínimo, exige da ação governamental a manutenção de um corpo permanente de paz, acantado entre as forças em confrontação.

Pondo o meio ambiente na história

Prevalecendo o propósito inicial, de não nos preocuparmos com os aspectos gerenciais e operacionais do abastecimento, a abordagem estratégica exige uma auditagem do meio ambiente, para melhor compreendermos as vicissitudes que cercam o processo, máxime em condições ambientais cambiantes. (É pena que o faroeste americano, preocupado com a ambição e truculência dos homens, não nos contou nada da epopéia, certamente vivida por mocinhos e bandidos, na tarefa, igualmente árdua de garantir os alimentos essenciais, num ambiente tão diferente quanto hostil...)

Três fenômenos, imperantes em nossa realidade, entre outros, devem ser considerados quando se fala em política de abastecimento. O processo de industrialização acelerada, experimentado pelo país, a emergência da agricultura moderna e, já decorrência dos dois primeiros, o processo de urbanização vertiginosa, magnificado por taxas elevadas de incremento populacional.

² Ver, a propósito, Rosemberg, J. Larry. Uma Nova Abordagem para o Controle de Conflitos em Canais de Distribuição, Business Horizons, v. 17 (outubro, 1974), pgs. 67-74. Foundation for the Scholl of Business at Indiana University.

Da industrialização acelerada, além das solicitações dirigidas à Agricultura, via transferência de recursos financeiros e força de trabalho precocemente liberada, lamenta-se o monopólio de atenções no tocante à logística para distribuição física de seus produtos, em detrimento da dispersão dos produtos alimentares. É que isto torna mais complexa a tarefa do abastecimento alimentar.

Da urbanização vertiginosa questiona-se, em confronto com a enorme tarefa de atender, subitamente, a novos contingentes consumidores, o desvio da atenção para o aparelhamento das cidades, com infraestrutura destinada a atender necessidades básicas da população, esquecendo-se, no entanto e por longo tempo, dos serviços de abastecimento de alimentos: à ausência prolongada de infraestrutura adequada, adicionem-se os preconceitos antes mencionados e se imagine o resultado inevitável. Isto magnificado pela complexidade da missão de propiciar segurança alimentar a grupos tão díspares, em suas necessidades e anseios, dada as suas peculiaridades econômicas, sociais, culturais e localizacionais.

Já a modernização da Agricultura, que os mais apressados teimam em responsabilizar, de pronto, por eventual deterioração do abastecimento alimentar, em verdade constituiu, em si, um fator de maior estabilidade para a segurança alimentar interna, mormente para aqueles produtos que se destinam, concomitantemente, ao consumo interno e externo. A psicose pelo conflito mercado interno versus mercado externo, decorrente, em alguma extensão, dos preconceitos já referidos, desviou o foco das atenções para questões menos relevantes. Pois o que se deve analisar são as razões que levam o segmento moderno da agricultura poder atender às necessidades externas com maior eficiência do que as internas, tarefas de que também não dá conta a agricultura tradicional. Sob este ângulo, emergiram, cristalinas, as ineficiências verificadas na prestação de serviços ao consumidor interno, contrastando com a

operosidade dos serviços externos. Tornar-se-iam óbvias as disfunções imperantes no sistema logístico interno, a inadequação de modelos de distribuição, repetidos em condições ambientais bem diversas daquelas existentes nas regiões de origem, onde se mostraram, ainda assim, de eficácia relativa.

A enervante descrição isolada de obstáculos, a se anteporem na formulação e condução eficazes de políticas de abastecimento, não teve o propósito de relevar e mesmo questionar o que se tem feito até o presente. Nem mesmo, como é usual e compreensível em momentos políticos como os agora vividos em nosso país, oferecer novas e miraculosas alternativas para a otimização de ações no setor.

Nosso ponto de vista pessoal é de que não se pode avaliar uma política que sequer foi exercitada em sua plenitude. A questão que vimos colocando é a de que, antes de buscarmos novas maneiras de realizar as tarefas no futuro, devemos buscar compreender melhor o por quê, realizamos o quê.

Tal exercício, seja no âmbito nacional quanto no regional, levar-nos-á, fatalmente, ao encontro de melhor coordenação e conseqüente otimização das tarefas que cada órgão do Setor Público Agrícola, em todos os níveis, virá executar no futuro, no segmento comercialização e abastecimento.

Os caminhos se resumem, pois, em alcançar uma visão mais ampla do sistema de abastecimento, descobrir as inter-relações e conseqüente interdependência e repercussão que as ações de cada um, isoladamente, refletem nas dos demais, restringindo ou ampliando-lhe o alcance.

A fórmula será livrarmo-nos não só dos preconceitos, mas construir novos preceitos, agora calcados em mais racionalidade e menos auto-suficiência e amadorismo.

Oxalá esta iniciativa da SNAB seja o primeiro porém decisivo passo para alcançarmos este desideratum. A Agricultura e o Abastecimento brasileiros bem estão a merecê-lo.

OBSERVAÇÃO:

A análise aqui feita, não considerou particularidades importantes do abastecimento alimentar de áreas peculiares como a Amazônia. Aqui, mercê da baixa densidade demográfica do seu hinterland, contraposta às dificuldades de acesso, tornando as populações ilhadas e sujeitas a custos elevadíssimos de abastecimento, sugere tratamento diferenciado do problema, quiçá com subsídios mais ostensivos por parte dos Governos.

Do lado da oferta, há que se considerarem os fatores também agravantes de carência de tecnologia própria para os cultivos na região, os custos elevados dos insumos e a existência de produtos exóticos cujos mercados são assaz restritos.

Tudo isto leva-nos à necessidade de uma análise particular, que não nos foi possível fazer, ante o inesperado de nossa ausência nesse Encontro.