



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**FALÊNCIA ALIMENTAR NO BRASIL O IMPACTO DA
LIBERDADE E EXCEÇÃO ECONÔMICAS SOBRE A
SEGURANÇA ALIMENTAR DURANTE A PANDEMIA DE
COVID-19**

TELMA FERREIRA FARIAS TELES COSTA, ARNALDO PROVASI LANZARA

GT 13 - GESTÃO DE CRISES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Falência alimentar no Brasil: o impacto da liberdade e exceção econômicas sobre a segurança alimentar durante a pandemia de COVID-19

Resumo

Este artigo objetiva refletir sobre como algumas estratégias de enfrentamento da crise alimentar brasileira, intensificada pela pandemia de COVID-19, operam como mecanismos de exceção econômica. Utilizando um aporte crítico sobre economia política como arcabouço teórico, parte-se da premissa de que, à luz das métricas de austeridade estabelecidas pela Emenda Constitucional n.º 95/2016 e preceitos sobre liberdade econômica, instados na Lei n.º 13.874/2019, as aludidas estratégias oscilam entre a não intervenção estatal sobre as atividades mercadológicas e o desmonte de políticas de segurança alimentar. Infere-se que as escolhas políticas do período traduzem a tentativa de resgate do empreendedorismo como fio de sutura do tecido social em detrimento da intervenção estatal sobre a economia, seja com mecanismos regulatórios ou políticas públicas redistributivas. Postula-se que pesquisas supervenientes que comparem as medidas adotadas em outras regiões do globo e aquelas promovidas internamente podem lançar luz sobre limitações e oportunidades para as políticas alimentares brasileiras.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Pandemia. COVID. Liberdade econômica. Insegurança alimentar.

Introdução

Desde os tempos imemoriais, a ação de alimentar-se era um fenômeno orgânico, naturalmente espontâneo e com a pretensão de continuidade caso houvesse uma prévia dedicação humana para assegurar a consecução dos alimentos indispensáveis à manutenção da vida. A busca por fontes diversas de alimentos conduziu a humanidade à contínua reinvenção de suas habilidades e conhecimentos para garantir a plena satisfação dessa necessidade primordial.

Com a Cúpula Mundial da Alimentação, de 1996, cujo Plano de Ação foi ratificado por 185 países, incluindo o Brasil, acordou-se que há segurança alimentar para a população “quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã.” (FAO, 1996). No entanto, estudos da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) expõem que, em 2019, em torno 8,9% da população mundial estava subalimentada (FAO/CEPAL, 2020, p. XVIII).

Pensando especificamente o caso brasileiro, ademais do dismantelamento progressivo do núcleo de múltiplas políticas sociais, tanto com a extinção de políticas públicas, quanto com a constrição orçamentária a programa específicos; soma-se ainda a associação a “discurso[s] populista[s]”¹ de toda agenda que manifestasse interesse pela

¹ O presidente Jair Messias Bolsonaro afirma que falar de fome é um “discurso populista” e, indagado sobre o aumento da pobreza no país, defende que: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira. Passa-se mal, não come bem. Ai eu concordo. Agora, passar fome, não” (JIMÉNEZ, 2019).

temática da fome, legitimando no plano das ideias um visível deterioramento nas políticas de combate à extrema pobreza e insegurança alimentar.

Considerando o cenário sintetizado, o presente artigo objetiva analisar a trajetória de crescimento da insegurança alimentar no Brasil durante a crise sanitária de 2020. À luz de um referencial teórico sobre economia política, a análise do objeto crise alimentar é circunscrito ao recorte metodológico que cogita como basilar para o debate a apreensão do paradigma neoliberal de exceção econômica, em que medidas de liberdade econômica e métricas de austeridade fiscal são institucionalizadas em revisões orçamentárias e legislativas sob a justificativa de que, na premência de desfechos calamitosos para as recessões econômico-financeiras, ações políticas que restrinjam direitos e inação estatal frente à racionalidade mercadológica precisam ser seguidas para obstar o aprofundamento das crises. Questiona-se, por conseguinte, quais são as relações possíveis entre a consolidação de preceitos diretamente atrelados ao binômio liberdade/exceção econômicas e o desmonte de políticas públicas voltadas para a manutenção da segurança alimentar no país.

Tendo em fito tais questões norteadoras, as opções metodológicas do artigo, escrito sob a forma de ensaio teórico, se coadunam para a realização de uma pesquisa exploratória, aplicada, essencialmente qualitativa e cujos procedimentos metodológicos alternam técnicas de pesquisa documental – usando a técnica de triangulação de fontes – e de estudo de caso. O escopo empírico, por sua vez, se restringe à análise das formas de (in)ação estatal para a questão alimentar no Brasil e, em especial, durante o episódio pandêmico de 2020. Por tal razão, os dados estatísticos secundários apresentados operam como meros expedientes de ilustração e endosso para os argumentos erigidos.

Justificam-se tais preferências pelo entendimento de que a insegurança alimentar é um fenômeno, cuja captação de sua essência e processo de intelecção demandam não apenas o exame da fome em si, mas uma análise contextualizada e tempestiva do polo ideológico produtor do fenômeno. Em outras palavras, entende-se como relevante pensar o processo concreto, histórico e normativo, que conduz aos resultados empíricos na criação de cadeias de valores para a questão alimentar.

Frente aos objetivos expostos, posteriormente a esta introdução, a primeira seção busca articular a ideia de exceção econômica e o conceito de liberdade econômica no Brasil, com foco especial sobre a não intervenção estatal sobre as atividades mercadológicas, disposta na Lei nº 13.874/2019. Na segunda seção, reflete-se sobre possibilidade de resgate da função do empreendedorismo como fio de sutura social. Na

terceira seção, por sua vez, são discutidas as possibilidades de associar o conceito de liberdade efetivado normativamente ao desmonte de políticas públicas específicas que contribuem para a preservação da segurança alimentar. Na conclusão, por fim, são resumidas as hipóteses centrais desenvolvidas ao longo do artigo e apresentadas possibilidades para pesquisas futuras.

Parte 1. A liberdade econômica como estandarte exceção

Para pensar especificamente o cenário alimentar brasileiro durante a pandemia de Covid-19, é preciso antes retroceder ao controverso *impeachment* presidencial de 2016, momento em que coligações de espectro de direita conservadora ascenderam ao poder Executivo federal. Sua relevância está no fato de marcar uma conjuntura crítica em que os discursos econômicos de matriz neoliberal ganharam força em diferentes comunidades epistêmicas e em distintas frentes opinativas e decisórias.

Acionando uma dinâmica de consolidação de agendas ultraliberais, inspiradas, entre outros fatores, por uma retórica de imprescindibilidade de mecanismos de constrição orçamentária e flexibilização na gestão real de agendas sociais para a “melhoria de ambiente de negócios no Brasil” (BRASIL, 2019b), tais comunidades ganharam maior visibilidade quando os efeitos da crise internacional de 2008 foram mais sentidos no Brasil com a queda do valor das *commodities* e redução do PIB nacional em 2013. Em 2016, com o crescimento significativo das taxas de desemprego e ainda uma enxurrada de denúncias sobre desvio de recursos públicos e corrupção estatal, houve a assunção de um governo federal alinhado com o fortalecimento de um capitalismo ultraliberal e favorável à tese de que apenas um Estado mínimo, fruto de reformas estruturais contrárias a políticas redistributivas, é capaz de materializar o desenvolvimento econômico e estabilidade das contas públicas (AVRITZER, 2020).

Tal mobilização discursiva tem seu ápice com a Emenda Constitucional n.º 95, de 2016 (doravante EC 95/16), que instituiu o teto de gastos públicos e autoritariamente dispôs sobre as possibilidades orçamentárias dos governos pelos vinte anos subsequentes (OREIRO, 2018). Frise-se que a escolha do advérbio acima se pauta nos argumentos erigidos por Hermann Heller [1933]/(2015), para quem o Estado liberal é verdadeiramente autoritário quando não há segurança quanto ao império de leis que reconhecem e defendem os direitos individuais. Para o referido autor, “O Estado não precisa ser um Estado total para ser autoritário” (HELLER, 2015, p. 298, tradução

livre), haja vista que comunidades economicamente autoritárias se mostraram bem-sucedidas para criar “comunidades espirituais autoritárias” (HELLER, 2015, p. 298).

Nesse sentido, figurando como contêiner das expectativas democráticas contemporâneas, a EC 95/16 se mostra como um instrumento autoritário, ainda que constituído no seio de procedimentos representativos. Ela estabelece também uma lógica extremamente eficiente, haja vista a exitosa espiral de desregulações e práticas de ordem econômica que suscitou para reforçar o desmonte das políticas de proteção social em razão das pressões produzidas pelo teto de gastos nas mais diversas áreas. Conforme destaca Rafael Valim (2017), a restrição orçamentária a direitos de proteção social, ou seja, o veto financeiro, fático, e não a explícita derrogação normativa que suscitaria movimentos passionais de conflito social, opera como a própria forma de exceção do neoliberalismo atual.

Paralelamente, e acompanhando as inflexões das experiências neoliberais no Chile e México, sob o desígnio de “aproximar o Brasil do mesmo ambiente de negócios de países desenvolvidos” (BRASIL, 2019a), o mantra de defesa pela liberdade econômica ganhou força na agenda de votações do Legislativo federal, em especial após as eleições de 2018, contemplando diversas dimensões para ações liberalizantes. Como marco normativo, tem-se a Lei n.º 13.874/2019, emblematicamente intitulada de Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (doravante Declaração).

Trata-se, pois, de um rol de garantias de proteção para a livre iniciativa e o livre exercício de atividade econômica, bem como situa os limites à atuação do Estado como agente normativo e regulador (BRASIL, 2019b). Estão entre os objetivos da Declaração “empoderar o Particular e expandir sua proteção contra a intervenção estatal, ao invés de simplesmente almejar a redução de processos” (BRASIL, 2019a), uma vez que ambiciona “inverterem (*sic.*) o pressuposto vigente de anti-liberdade e anti-desenvolvimento” (BRASIL, 2019a).

A teia doutrinária expressa na Declaração abrange ainda os princípios que devem reger o direito econômico no país, conforme art. 2º, I a IV, a saber: a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; a boa-fé do particular perante o poder público; a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado (BRASIL, 2019b). Trata-se, pois, de atributos que visam favorecer as interpretações jurídicas de todas as normas de ordenação pública sobre as

atividades econômicas privadas “em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade” (BRASIL, 2019b).

Para pensar especificamente a questão alimentar no Brasil, cabe salientar que a Declaração afasta a possibilidade de políticas regulatórias de preço, alvitando no art. 3, III, que, dentre os direitos “essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País” (BRASIL, 2019b), está a possibilidade de toda pessoa, natural ou jurídica, “definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda” (BRASIL, 2019b). Grife-se ainda que a liberdade de criação de um sistema de preços se conecta diretamente a outro direito expresso no art. 3º, V, que diz respeito à presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica, para os quais as dúvidas de interpretação “serão resolvidas de forma a preservar a autonomia privada, exceto se houver expressa disposição legal em contrário” (BRASIL, 2019b).

Com a defesa pela precedência da autonomia privada para atuar no mercado e a presunção de boa-fé do particular, aciona-se um duplo credo tipicamente liberal. De um lado, a atividade econômica como uma paixão domesticada, capaz de controlar as paixões destrutivas dos homens” (HIRSCHMAN, 2018, p. 15) e sustentar uma sociedade autoinstituída e autorregulada, produto das necessidades mercadológicas, conforme entendimento expresso no art. 170 da Constituição [1988]/(2021a), que expõe que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna” (BRASIL, 2021a). De outro, a confiança em um igualmente idílico respeito ao Ótimo de Pareto, uma conjuntura ideal em que o bem-estar ou liberdade de um indivíduo não deteriora o de outros. Sobre essa convicção, a Exposição de Motivos da Declaração pondera que “o capitalismo não só gerou renda para todos, ele também transformou bens, antes acessíveis somente a uma elite, em itens do dia-a-dia, inclusive dos mais pobres.” (BRASIL, 2019a).

A despeito do caráter vago das proposições supracitadas, note-se que, historicamente, as variedades de capitalismo na América Latina não foram efetivas em criar “condições de bem-estar para amplos setores da população” (GAITÁN; LANZARA, 2018). Nesse sentido, a Declaração tutela a inação estatal para mitigar o arbítrio do mercado na gênese de possíveis hecatombes, motivadas pelo sistema de valores mercadológicos. Ao renunciar ao imperativo constitucional, arrogado pelo art. 174 da Constituição, para que opere como um “agente normativo e regulador da atividade econômica” e exerça “fiscalização, incentivo e planejamento” (BRASIL,

2021a), o Estado se compraz em estabelecer a *doxa*, exposta no art. 4º, I da Declaração, de que a liberdade econômica frustra a indevida criação de “reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes” (BRASIL, 2019b).

Favoravelmente a essa premissa, coaduna-se ainda o temor do efeito *crowdin out* de retração do setor privado frente à interferência estatal (MAZZUCATO, 2014), assim como se evidencia o enaltecimento do papel do agente privado investidor como mola propulsora da economia e desenvolvimento do país em resistência aos abusos do poder regulatório do Estado que comprime essa mola. Longe de refletir coerência com todo o histórico de *stateness* (EVANS, 1997), que poderia ser traduzido como uma “estatalidade”, visionária e estratégica que criou oportunidades inovativas e mercadológicas e edificou ligações simbióticas – e não parasitária – para promovê-las, a difusão da referida normatização doutrinária sugere que o poder regulatório do Estado precisa ser acorrentado normativamente para que suas “tendências abusivas” (BRASIL, 2019a) não inibam o espírito econômico-empresarial e a livre iniciativa.

Semelhante ao Ulisses mítico da *Odisseia*, de Homero, que teve de ser contido para não ceder às tentações primitivas (o canto das sereias) de um estado evolutivo de desenvolvimento anterior à razão, o Estado é descrito como um ente alógico, cujas ingerências poderia levar toda a sociedade à penúria, conforme é afirmado na Exposição de Motivos já citada: “São os direitos do brasileiro contra um Estado irracionalmente controlador” (BRASIL, 2019a). Apesar do caráter ideológico desse enunciado, coube à lei, portanto, frear o poder de intervenção do Estado que colidiria, nessa perspectiva, com os objetivos de desenvolvimento econômico nacional. A principal estratégia encontrada para esse intento aduz ao desmonte de uma trajetória pregressa de políticas sociais redistributivas que visavam assegurar mínimos civilizatórios.

Parte 2. O fardo do Eu.ltda na pandemia

Com o avanço da pandemia, dentre os 211,7 milhões de brasileiros residentes, 116,8 milhões (ou 55%) padeciam com algum nível (leve, moderado ou grave) de insegurança alimentar (REDE PENSSAN, 2021, p. 10). Destes, 43,4 milhões (ou 20%) não tinham acesso a alimentos em quantidade suficiente (insegurança alimentar moderada ou grave), e 19 milhões tiveram que efetivamente enfrentar períodos de fome (REDE PENSSAN, 2021, p. 35). Por conseguinte, infere-se que a questão da fome, seja por carência (*famine*) ou ausência (*starvation*) de alimentos e nutrição (FRIEDMANN,

1986), seguiu se propagando de modo mais progressivo e evidente durante a pandemia. Duas hipóteses são aventadas na sequência para explicar tal cenário.

A primeira diz respeito aos mecanismos de troca e controle usualmente praticados no mercado capitalista de alimentos que, em geral, criam múltiplas dificuldades para a alimentação de parcelas expressivas da população. Especificamente durante a crise sanitária, somaram-se ainda o fechamento de milhares de postos de trabalho formal; a queda ou real ausência de demanda de atividades informais; o decréscimo, em alguns casos, e a extinção, em outros, dos rendimentos de expressivas parcelas da população; e, por fim, a drenagem até a extinção da capacidade individual ou familiar de endividamento (CARVALHO, 2020).

Frente à ausência de um Estado garantidor de modos de continuidade da vida humana, a questão do empreendedorismo de si ganhou uma visibilidade de veras inesperada. Nesse bojo, reassumindo a função de amálgama da vida em sociedade, as distintas formas de trabalho, independentemente de sua natureza perante a administração estatal (se formal ou informal), foram elevadas ao *status* de produtoras de riquezas para o país e o indivíduo foi reconhecido como o único responsável pelo perecimento e/ou prosperidade de sua casa.

Por isso, nas semanas que se seguiram à decretação do estado pandêmico, uma combinação de fatores operou como justificativas para o país pavimentar uma trajetória diferente daquela defendida pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Destaque-se a oposição ao isolamento horizontal (para todos, indistintamente), entendido como forma de censura à liberdade econômica de trabalhar e prover a família, argumento reiterado por diferentes autoridades da União brasileira.

A título de ilustração, ainda no mês de abril de 2020, foi amplamente publicizada a participação do chefe de governo brasileiro em diversos atos contrários à descontinuidade, mesmo que momentânea, de variadas cadeias produtivas e do consumo de múltiplos bens e serviços. Desconsiderando a premissa de que a propagação de um vírus de expressiva letalidade, alheio às necessidades econômicas dos países, tornou a normalidade do modo de produção capitalista biologicamente insustentável; entre apertos de mãos de pessoas aglomeradas e poses para *selfies* sem máscara, o presidente brasileiro se mostrou indiferente às recomendações da OMS e pediu para que os brasileiros lutassem pelo país deles (COLETTA; ONOFRE, 2020).

Em movimento análogo, grupos de empresários, protegidos dentro de seus carros para evitar o contato com possíveis portadores de Covid-19, promoveram

carreatas nas principais cidades do país para se posicionarem contra as medidas locais de isolamento social horizontal e fechamento forçado de múltiplos ambientes de trabalho. Tais movimentos contaram com a adesão de milhares de cidadãos resignados com sua responsabilidade individual na manutenção de suas fontes de renda e, conseqüentemente, alimentação. Nesse sentido, a crise sanitária pôs holofotes sobre as múltiplas situações extremas às quais uma multidão de indivíduos atrelados a formas precarizadas de vida se expõem diariamente.

A segunda hipótese para explicar o acirramento da propagação da insegurança alimentar durante a pandemia se refere o fato de que a generalização da conjuntura de subalternidade da política à economia conduziu a escandalosos retrocessos sociais, em especial o desmonte das políticas públicas voltadas para a segurança alimentar e nutricional e combate à fome. Nesse sentido, a progressiva redução orçamentária destinada ao Programa de Aquisição de Alimentos (doravante PAA), a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2016, e de conselhos que discutiam e propunham melhorias na política pública para a agricultura familiar, a exemplo da extinção, em 2019, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (doravante CONSEA), o encerramento das atividades de 27 das 92 unidades armazenadoras da Companhia Nacional de Abastecimento (doravante CONAB) e a redução do número de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família ganharam tangibilidade imediata com a pandemia. A título de ilustração dos argumentos ora elencados, algumas reflexões sobre essas políticas serão desenvolvidas a seguir.

Parte 3. O desmonte de políticas de segurança alimentar

O PAA foi criado pela Lei n.º 10.696 de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Para isso, a referida lei tornou possível a compra de alimentos sem processo licitatório, junto aos agricultores elegíveis segundo critérios que os enquadrasse como produtores de agricultura familiar. Por conseguinte, os gêneros alimentícios adquiridos deveriam ser direcionados ao abastecimento dos estoques públicos de alimentos e/ou instituições que disponibilizassem alimentos e refeições a populações em vulnerabilidade, como restaurantes populares e escolas públicas.

Ao valorizar a agricultura familiar de pequeno porte, o PPA, logra combater a insegurança alimentar e nutricional, incentivar a agricultura familiar e absorver setores até então marginalizados nas atividades econômicas, aspergindo a possibilidade de preservação de renda para mais agentes da cadeia produtiva. Ocorre que o programa tem

passado por um processo progressivo de constrição orçamentária: em 2014, o orçamento inicial previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para ação de compras públicas pelo PAA era de R\$1,01 bilhão, e seguiu em queda até atingir, em 2020, o valor mais baixo da série, R\$ 168 milhões (CGU, 2021).

Mais um ponto de relevância para esta discussão diz respeito ao fechamento ou subutilização das unidades armazenadoras da CONAB. Seja para atenuar as oscilações de preço entre safras e garantir a renda dos produtores de menor expressividade no mercado através da continuidade do PAA, seja para promover a soberania alimentar do país, a matéria não foi devidamente discutida junto à sociedade civil e o abastecimento dos estoques públicos foi progressivamente abortado como política estatal.

Expressando o entendimento de que a formação e manutenção de estoques alimentícios deveriam ser geridas pela iniciativa privada, a União manteve baixos os estoques públicos de milho, feijão, soja e arroz. Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em 2010, os armazéns oficiais detinham um estoque de aproximadamente 1 milhão de toneladas de arroz, cifra reduzida em janeiro de 2020 a não mais de 21 mil toneladas. O trigo e o café, por sua vez, apresentam graus de armazenagem significativamente abaixo da média dos últimos 4 anos e das demandas de fato durante a pandemia².

Outra questão basilar para o mérito ora proposto diz respeito à extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) com a Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019. Anteriormente Composto por um terço de representantes governamentais e dois terço por representantes da sociedade civil, sua função institucional era a de articular, acompanhar e monitorar a implementação e a convergência das ações inerentes à múltiplas políticas de segurança alimentar e nutricional.

Declinando das funções “durkheimianas” ou “polanyianas” das instituições, a saber, do papel que elas assumem na promoção da coesão social, para focar nas funções “williamsonianas”, isto é, nos efeitos das instituições na eficiência econômica (THELEN, 2014), a extinção do CONSEA apresenta dupla relevância para esta discussão. Por um lado, e perdendo de vista o entendimento de que desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de

² Séries históricas podem ser obtidas na página institucional da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), disponível em: <https://www.conab.gov.br/armazenagem/serie-historica-da-armazenagem>. Acesso em 12 fev. 2021.

desenvolvimento, o banimento deste *locus* de controle e participação social na elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional criou um hiato que intrinsecamente significativamente o processo de acolhimento institucional de uma agenda competente a propiciar formas de efetivação do direito à alimentação durante e após o evento pandêmico. Por outro, a medida evidencia a preponderância do arbítrio em relação ao diminuto “poder infraestrutural do Estado” (MANN, 1984), uma vez que apenas coalizões políticas dentro do Estado são acionadas no processo decisório frente à abdicação de uma rotineira negociação com os demais grupos da sociedade civil.

Por fim, no que diz respeito ao Programa Bolsa Família (doravante PBF), instituído pela Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, trata-se de um programa de transferência de renda condicionada que tem por objetivo transferir mensalmente um valor financeiro diretamente às famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza, bem como acompanhar a trajetória das crianças, adolescentes e mulheres grávidas, cadastrados no Programa, nas áreas de saúde e educação.

Ocorre que, o número de beneficiados pelo PBF não acompanhou o crescimento da demanda pelo benefício com a extinção de múltiplos postos de trabalho e aumento de pessoas em situação de vulnerabilidade por ausência de fontes estáveis de renda. A taxa de desocupação da população economicamente ativa brasileira era, em 2012, de 7,4 milhões de pessoas; reduzindo para 6,8 milhões em 2014, mas voltando a crescer em 2016, quando atingiu o patamar de 11,5 milhões, atingindo, por fim, em 2020, 13,5 milhões de brasileiros, o que significa que menos da metade da população em idade para trabalhar (49,4%) estava ocupada no país (IBGE, 2021b). Paralelamente, se em 2014 foram 14.069.537 famílias beneficiadas pelo PBF, em 2017, primeiro ano em que a Lei Orçamentária foi elaborada sob a égide do Novo Regime Fiscal, este número caiu para 13.284.029 famílias, isto é, houve a exclusão de 785.508 famílias do programa no período de três anos (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

Em razão da ambiência socioeconômica mais deteriorada com a dispersão dos efeitos da crise causada pela pandemia da Covid-19 e a instituição do necessário, mas não cumulativo, Auxílio Emergencial (doravante AE), muitos beneficiários do PBF migraram de um programa para o outro. De acordo com o IBGE (2021b); 29,4 milhões de domicílios (ou 41,0% deles) preencheram os requisitos para o recebimento das parcelas programadas para 2020 do AE. Nesse cenário, houve ainda narrativas epistêmicas que taxaram o referido auxílio como o responsável pela alta nos preços dos

alimentos por promover o aumento da demanda, como se a população beneficiada estivesse se luxuriando em níveis de consumo moralmente injustificáveis³.

De um modo geral, o aumento dos preços de alimentos *in natura* ou minimamente processados, base da alimentação nacional – considerando os 13 gêneros alimentícios que compõem a cesta básica brasileira, segundo o Decreto Lei n.º 399/1938 –, sem iniciativas efetivas para o controle de preços⁴, acentuou a assimetria entre os rendimentos e os preços praticados, reforçando a situação de insegurança alimentar.

Com a taxa de câmbio alta e o crescimento da demanda externa por grãos, em decorrência das estratégias protecionistas de estocagem por grandes produtores, como China e Índia; a opção pela exportação massiva de *commodities* se verteu na escolha mais atrativa para os grandes produtores agropecuários em detrimento da defesa de uma pretensa soberania alimentar. Sob o regramento do mercado nacional, a expressiva diminuição do estoque de alguns produtos (nesse caso, alimentícios), ainda que tenha desestimulado a liquidez, elevou a eficiência marginal do capital.

Em contrapartida, sem o recrudescimento do protecionismo à soberania alimentar local, seja para salvaguardar o abastecimento interno, seja para movimentar o mercado doméstico com a redução de preços para o consumo de produtos incompatíveis com os padrões internacionais de exportação, a precarização de acesso alimentar pelos segmentos mais vulneráveis da população foi de veras acentuado durante a pandemia. Se o modelo hegemônico de mercantilização de alimentos, denominado agronegócio, é, por um lado, capaz de tornar ainda mais abissal a concentração de renda com a extraordinária reprodução de capital para os grandes proprietários e comerciantes; por outro, é demasiadamente intrincado, permeado por uma teia de microrrelações que se perpetuam ao longo da história brasileira e operam como limiar para as formas atuais de regressão social, dentre os quais se encontram o fantasma da fome que assombrou milhares de famílias brasileiras com os movimentos inflacionários que marcaram os preços dos alimentos entre abril e dezembro de 2020.

³ O presidente Jair Bolsonaro, em sua *live* no dia 10 de setembro de 2020, questiona: “Por que o arroz tem subido de preço? Com o Auxílio Emergencial, o pessoal começou a consumir um pouquinho mais, o que realmente ajudou a desaparecer um pouco essa mercadoria das prateleiras[...]”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zKD9SI7IHwc>. Acesso em 12 jul. 2021.

⁴ O Presidente Jair Bolsonaro, em sua *live* no dia 10 de setembro de 2020, levanta a seguinte pauta: “Preço do arroz. Está muito caro? [...] ?Eu posso dar canetada e tabelar assim o preço do arroz? Dez centavos o quilo: pode ou não pode? Quando mexe no mercado, fica pior. Ninguém quer isso. Eu não vou interferir na lei do mercado.”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zKD9SI7IHwc>. Acesso em 12 jul. 2021.

Ilustrativamente, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-15 (IPCA-15) encerrou o ano de 2020 com variação de 4,52%, (IBGE, 2021a, p. 12). Tal resultado foi influenciado principalmente pelos 14,09% de variação percentual de inflação acumulada para o grupo Alimentação e Bebidas, a maior variação registrada no ano. Abaixo seguem as variações dos produtos alimentícios com as maiores altas em 2020:

À revelia dos pedidos do chefe do Executivo federal para que os donos de supermercado tivessem “patriotismo” (LINDNER; CHIARA; NASCIMENTO, 2020) e baixassem os preços, os preços praticados no mercado varejista para os produtos mais comuns na alimentação dos brasileiros seguiram uma tendência ascendente durante toda a pandemia. Com o clamor que não foi atendido, só para o subgrupo de cereais, leguminosas e oleaginosas, o qual o arroz e o feijão fazem parte, o IPCA apontou uma variação acumulada de 60,42%, atrás apenas de óleos e gorduras – grupo do óleo de soja e manteiga – que apresentaram uma variação acumulada de 61,77% (IBGE, 2021a).

Tais estatísticas, contudo, não traduzem a inflação real para a população com menor acesso a capitais. Para estes, a inflação fatalmente supera os dados oficiais apurados, uma vez que o regime de tributação regressiva, base da matriz arrecadatória brasileira, é fácil de executar, mas um instrumento ratificador da concentração de renda.

Frente a esse cenário, como uma das medidas adotadas pela União na tentativa de minimizar o preço de alimentos sem interferir deliberadamente no mercado com mecanismos de tabelamento, a taxa de importação para uma cota de 400 mil toneladas de arroz foi reduzida a zero no intento de gerar mais oferta e diminuir a pressão inflacionária sobre os preços do produto (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020). Outros gêneros alimentícios essenciais, como a soja e o milho, também tiveram as tarifas de importação amortizadas, favorecendo, inclusive, a controversa possibilidade de compra no exterior de gêneros produzidos e exportados pelo país, mesmo que com sobretaxa.

Conclusões

As proposições deste artigo, centradas na premissa de que existem, ademais daquelas restrições à liberdade civil, outros caminhos para a instauração de regimes de exceção, haja vista que o principal mecanismo caracterizador da exceção, a saber, a supressão dos direitos e garantias fundamentais, pode transcender a previsão normativa da excepcionalmente e da temporalidade limitada nas democracias liberais, espalhando-se na *práxis* política ordinária de forma perpétua. Entende-se, contudo, que as

motivações para esse movimento de amplificação das práticas de exceção permanecem os mesmos: algum nível de ameaça à ordem estatal, constituído discursivamente no seio de instituições políticas e sociais enquanto uma tipologia de emergência que exige o *modus operandi* próprio da exceção, mas sem a delimitação temporal que a decretação formal demandaria.

Conforme elucidado ao longo do artigo, a perpetuação da defesa de práticas inexoráveis de liberdade econômica durante a crise sanitária, sob a retórica de promoção do interesse geral, opera como indicativo de um oxímoro, continuamente reproduzido para corroborar demagogicamente uma série de medidas neoliberais, alinhadas à formatação de um “capitalismo de desastre” (KLEIN, 2008). Além de acentuar a desregulamentação de direitos sociais e intensificar a descrença na política, tais medidas resultam no perecimento real da população mais carente de mecanismos de promoção de renda e garantia dos mínimos existenciais, aos quais se inclui a alimentação.

Se o capitalismo se aperfeiçoou para não solucionar a questão da alimentação de modo mais definitivo, enfraquecendo, inclusive, as formas de barganha social; as ações dos empresários, incluindo o Estado, para resolver a questão do acesso à alimentação da população, em geral, se tornaram cada vez mais pontuais, como *Band-Aid* sobre um tumor crescente. Nessa toada, a pergunta sobre qual é o valor no mercado de uma pessoa bem alimentada virou uma indigesta questão retórica, cuja resposta, frente às (in)ações direcionadas à mitigação do problema, não podem ser outra além daquela que infere que se trata de um problema de ordem pessoal, solucionável, portanto, no mercado. Assim, sob o manto de uma retórica anti-Estado, empregada para inabilitá-lo como ineficiente, autoritário, irracional e limitador do espírito empresarial, as políticas de liberdade econômica apontam para iniciativas mais enxutas, mais adaptadas ao mercado e concebidas para a comodificação generalizada das relações alimentícias.

A intervenção estatal na regulação do mercado frente à circunstância da crise e especificamente em setores estratégicos, como aqueles de onde provêm os 13 gêneros alimentícios que compõem a cesta básica brasileira, não foi apresentada como uma possibilidade política. Ainda que a legislação oblitere tal solução em situações de normalidade; trata-se de uma possibilidade constitucionalmente prevista, conforme art. 187, II, quando o mercado se desregula ao ponto de não mais operar a compatibilização entre os preços de custo da produção agrícola e a garantia de comercialização regular.

Em síntese, o presente estudo teve a pretensão de contribuir para discussões tempestivas que visem o questionamento sobre o uso de instrumentos normativo-

democráticos para funções manifestamente antidemocráticas ou, como mínimo, antissociedade. Espera-se que as reflexões apresentadas encetem ciclos de investigações acadêmicas que reflitam sobre abordagens possíveis para harmonizar os dois pilares da regulação estatal – concorrência e essencialidade dos bem/serviços/produtos regulados – e mitigar, assim, os impactos que a ampla autodeterminação do mercado suscita sobre a segurança alimentar nacional.

Como sugestões para pesquisas futuras, recomenda-se proceder ao levantamento de dados empíricos sobre outros resultados sociais no período pandêmico, relacionando-os às medidas governamentais instadas para a questão da fome e subnutrição. Postula-se ainda a possibilidade de realização de um comparativo entre as medidas adotadas em outras regiões do globo com aquelas promovidas internamente para jogar luz sobre limitações e oportunidades para as políticas alimentares brasileiras.

Referências

AVRITZER, L. *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: 2016.

_____. *Exposição de Motivos Interministerial (EMI) n.º 00083/2019 ME AGU MJSP*. Brasília, DF: 2019b.

_____. Lei n.º 13.814, de 20 de setembro de 2020. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 2019a.

CARVALHO, L. *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020.

COLETTA, R.D.; ONOFRE, R. Não queremos negociar nada, diz Bolsonaro em ato pró-intervenção militar diante do QG do Exército. *Folha de São Paulo*, Brasília, 19 abr. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Portal da Transparência do Governo Federal. Orçamento Atualizado da Despesa Pública para Ação Orçamentária 2798. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em 07 jul. 2021.

EVANS, P. The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, Baltimore, v. 50, n. 1, p. 62-87, Oct., 1997.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *Report of the World Food Summit*. Rome, 1996.

FRIEDMANN, H. Agriculture and the State System – The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, Vol. XXIX-2, 1989.

GAITÁN, F.; LANZARA, A.P. Introdução. In: GAITÁN, F.; LANZARA, A.P. (org.). *Políticas sociais e desenvolvimento na América Latina: paradigmas e tendências*. Curitiba: Appris, 2018.

HELLER, H. Authoritarian liberalism. *European Law Journal*, n. 21, v.3, p. 295–301, 2015 [1933].

HIRSCHMAN, A.O. *As Paixões e os Interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Indicadores IBGE – Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor IPCA e INPC (Dezembro de 2020). Publicado em 12 jan. 2021a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/236/inpc_ipca_2020_dez.pdf. Acesso em 15 jul. 2021.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua: destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2020*. Rio de Janeiro, 2021b.

JIMÉNEZ, C. Bolsonaro: “Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira, é um discurso populista”. *El País*, Brasília, 19 jul. 2019.

KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre*. Tradução Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

LINDNER, J.; CHIARA, M. de; NASCIMENTO, T. Bolsonaro pede que os donos de supermercado tenham ‘patriotismo’ e baixem os preços. *O Estado de São Paulo*, Brasília e São Paulo, 4 de setembro de 2020.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, 1984.

MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Série histórica do Programa Bolsa Família. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br>. Acesso em 10 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Câmara de Comércio Exterior. Ata da 8ª Reunião Extraordinária do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior de 9 de setembro de 2020. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/AtasGecex/8Extraordinaria.pdf>. Acesso em 15 jul. 2021.

OREIRO, J.L. Só a retomada do desenvolvimento econômico, não o ajuste fiscal perpétuo, pode salvar o Brasil do colapso. *Revista NECAT*, Florianópolis, v.7, n. 14, 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA/ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (FAO/CEPAL). Análisis y respuestas de América Latina y el Caribe ante los efectos de COVID-19 en los sistemas alimentarios. *Boletín*, n. 2, Santiago, 2020.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021.

THELEN, K. *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.