

PROMESSAS E PERIGOS DA LIBERALIZAÇÃO DO **COMÉRCIO AGRÍCOLA**

AS LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA



Mamerto Pérez, Sergio Schlesinger e Timothy A. Wise,
com o Grupo de Trabalho sobre o Meio Ambiente
e o Desenvolvimento nas Américas

act:onaid



PROMESSAS E PERIGOS DA LIBERALIZAÇÃO DO **COMÉRCIO AGRÍCOLA**

AS LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA



Mamerto Pérez, Sergio Schlesinger e Timothy A. Wise,
com o Grupo de Trabalho sobre o Meio Ambiente
e o Desenvolvimento nas Américas

1ª EDIÇÃO

RIO DE JANEIRO, BRASIL, 2008

act!onaid

**PROMESSAS E PERIGOS DA
LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA:
AS LIÇÕES DA AMÉRICA LATINA**

AUTORES

Mamerto Pérez é pesquisador independente na Bolívia. Produziu diversas publicações sobre o tema do desenvolvimento rural.

Sergio Schlesinger, do Brasil, é consultor da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) e de Food and Water Watch (EUA).

Timothy A. Wise é Diretor Adjunto do Instituto para o Desenvolvimento Global e Meio Ambiente (GDAE) da Universidade de Tufts, Medford, Massachusetts.

PESQUISADORES EM COLABORAÇÃO

Nelson Giordano Delgado (Brasil)

Fernando Rella (México)

René Rivera (El Salvador)

Miguel Teubal (Argentina)

PUBLICADO POR

ActionAid Brasil, www.actionaid.org.br e Instituto para o Desenvolvimento Global e Meio Ambiente (GDAE) da Universidade de Tufts, EUA, www.gdae.org.

VERSÃO EM PORTUGUÊS

Sergio Schlesinger

AGRADECIMENTOS

Este relatório não teria nem de longe a mesma qualidade sem o apoio e a liderança de Vicki Gass, Lilia López e outros, no Escritório de Washington para a América Latina. Agradecemos às fundações que forneceram o apoio para as pesquisas que serviram de base a este relatório: Rockefeller Brothers Fund, Charles Stewart Mott Foundation, General Service Foundation e Moriah Fund.

PROJETO GRÁFICO

Mais Programação Visual
www.maisprogramacao.com.br

FOTOS

Associated Press

FOTOLITO E IMPRESSÃO

WalPrint Gráfica e Editora

TIRAGEM

1.500 exemplares

ISBN 978-85-89473-12-5

A versão em inglês deste documento foi publicada pelo Escritório de Washington para a América Latina (WOLA) e a versão em espanhol será publicada pela AIPE, na Bolívia.

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	4
INTRODUÇÃO	7
AS FALSAS PROMESSAS DA AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO	9
IMPACTOS LIMITADOS DA LIBERALIZAÇÃO NO NORTE	10
NOVAS FONTES DE DEMANDA, NOVOS DESAFIOS	11
OS PERIGOS DA LIBERALIZAÇÃO PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES	12
MÉXICO: A HERANÇA DO NAFTA	13
MÉXICO: PREÇOS REAIS DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR CAÍRAM MAIS DO QUE OS DEMAIS	14
A PROMESSA: O BOOM DA SOJA SUL-AMERICANA	15
BRASIL: GANHANDO MERCADOS, PERDENDO DESENVOLVIMENTO?	16
ARGENTINA: APOSTANDO NA SOJA TRANSGÊNICA	17
BOLÍVIA: O DESENVOLVIMENTO PERIFÉRICO DA SOJA	19
CONCLUSÕES: AS LIMITADAS PROMESSAS DA AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO	20
OS PERIGOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR	21
BOLÍVIA: A AGRICULTURA CAMPONESA AMEAÇADA	21
BRASIL: AGRICULTORES FAMILIARES NA TERRA DO AGRONEGÓCIO	23
EL SALVADOR: CRESCE A DEPENDÊNCIA ALIMENTAR	24
MILHO – IMPORTAÇÕES CRESCENTES, PRODUÇÃO ESTAGNADA	24
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	26
SOBRE A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA	27
A AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO E O BOOM DA SOJA NA AMÉRICA DO SUL	28
CONCLUSÃO: AS PROMESSAS E OS PERIGOS	30
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

SUMÁRIO EXECUTIVO

A América Latina foi a região do mundo que realizou as reformas mais profundas em suas políticas comerciais. Seguindo o assim chamado Consenso de Washington, sucessivos governos colocaram em prática políticas de ampla abertura de suas economias aos produtos importados e aos capitais internacionais, especulativos ou não. Estas políticas causaram fortes impactos sobre as atividades agrícolas da região. O aumento expressivo das exportações de produtos agropecuários é, em geral, valorizado por seus defensores. Mas o que tem isso a ver com o desenvolvimento rural sustentável?

É esta a pergunta que este texto busca responder. Com base em análises detalhadas elaboradas por um seleto grupo de estudiosos latino-americanos e norte-americanos, este texto examina as promessas da liberalização do comércio agrícola dos países em desenvolvimento – através do crescimento econômico estimulado pelo aumento das exportações – e seus perigos, a começar pelas perdas da agricultura familiar decorrentes da inundação dos mercados domésticos por importações de produtos agrícolas mais baratos. Os coordenadores deste projeto, Mamerto Pérez, da Bolívia, Sergio Schlesinger, do Brasil e Timothy A. Wise, dos Estados Unidos, concluem que as promessas de crescimento através do aumento das exportações agropecuárias são exageradas, enquanto os perigos para os agricultores familiares, ao contrário, são bastante reais.

Este documento, produzido pelo Grupo de Trabalho sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente nas Américas, um projeto do Instituto para o Desenvolvimento Global e Meio Ambiente (GDAE) da Universidade de Tufts, é baseado em alguns estudos de casos sobre os impactos da liberalização e outras políticas afins, em alguns países selecionados. Para avaliar as promessas das exportações agrícolas, examinamos o crescimento explosivo da produção de soja na América Latina através de estudos sobre o Brasil, Argentina e Bolívia. Para analisar os impactos sobre os agricultores familiares, o projeto patrocinou estudos de casos em El Salvador, na Bolívia e no Brasil. Finalmente, um estudo sobre o México após quatorze anos sob o NAFTA avalia a expansão do setor agroexportador e os impactos da elevação das importações sobre a agricultura familiar.

Para o caso do Brasil, foram realizados dois estudos no âmbito deste projeto. Em um deles, Nelson Delgado historia e analisa a liberalização comercial e financeira no Brasil, posta em prática a partir do final da década de 1980. Demonstra que, ao mesmo tempo em que o agronegócio exportador é especialmente estimulado pela abertura, a agricultura familiar sofre os impactos negativos nos anos que se seguem, destacando o declínio da área total cultivada e a acentuada queda dos preços dos alimentos por ela produzidos, destinados, em sua maior parte, ao abastecimento do mercado doméstico.

Delgado conclui que o Brasil precisa rever seu modelo de desenvolvimento agrícola, que promove a exportação de *commodities* – em particular soja e milho – e a monocultura, até mesmo para a agricultura familiar. E que o futuro do setor vai depender, de forma significativa, da relação que se estabeleça entre agricultura familiar e agronegócio e da influência relativa que seus representantes venham a ter sobre a formulação da política governamental, especialmente no que se refere às negociações comerciais internacionais.

Complementando a análise sobre o caso brasileiro, Sergio Schlesinger analisa o principal produto do agronegócio do país, a soja, e os vínculos entre a liberalização comercial e financeira e o impulso

que elas representaram para este segmento. Aponta que a liberalização estimulou o ingresso no país das maiores empresas globais de alimentos, através de facilidades criadas para importação de insumos e equipamentos, para a livre circulação do capital e outras, como o acesso facilitado aos recursos naturais, como terra e água. Estas empresas exercem hoje amplo domínio sobre toda a cadeia agroalimentar brasileira.

O autor observa que o governo deve promover a agricultura familiar e as pequenas e médias indústrias agrícolas, que geram renda para a população rural, e não mais os grandes fazendeiros e seus parceiros da agroindústria. A chave desta estratégia é o controle rigoroso da expansão da soja (e de outros grandes monocultivos, como a cana-de-açúcar), para evitar danos permanentes ao bem mais precioso do país – a sua terra.

CONCLUSÕES GERAIS

O estudo apresenta seis conclusões de caráter geral, com foco sobre a agricultura familiar:

- 1. A agricultura e o desenvolvimento rural seguem sendo economicamente importantes.** Mais de 20% da população latino-americana ainda vive no campo, aí incluída ampla parcela dos pobres da região, com aproximadamente 58 milhões de residentes rurais abaixo da linha de pobreza (US\$ 2 por dia), representando 46% da população rural. O desenvolvimento rural é essencial para reduzir a pobreza.
- 2. A agricultura de exportação não é, em si mesma, motor confiável do verdadeiro desenvolvimento, que deve traduzir-se em benefícios para esta população rural.** A agroindústria da soja na América do Sul beneficiou-se, sem dúvida, da liberalização comercial e financeira, mas muito pouco destes benefícios chega às comunidades rurais. Baseada em capital intensivo, a agroindústria fundada na monocultura reduziu o emprego e os salários no campo, apesar da produção crescente. Os danos ecológicos causados por esta expansão dos monocultivos, por sua vez, são em muitos casos irreparáveis.
- 3. A agricultura familiar pode tornar-se mais produtiva, estimular o desenvolvimento rural integrado e reduzir a pobreza.** Com o direcionamento apropriado do investimento governamental, ela pode aumentar sua produtividade, atendendo às necessidades alimentares domésticas essenciais.
- 4. O Estado deve desempenhar papel ativo que priorize a produtividade, ao invés dos atuais programas anti-pobreza.** A retirada do apoio do governo à agricultura familiar, dando lugar aos programas anti-pobreza, atribui às comunidades rurais o papel de simples receptoras de recursos, e não mais o de produtoras de alimentos essenciais. O setor privado não aportará os investimentos necessários, que cabem ao setor público.
- 5. É fundamental reconhecer, enfatizar e recompensar o papel da agricultura familiar na preservação do meio ambiente rural.** O mercado desregulado não consegue identificar esta contribuição da agricultura familiar para a preservação do meio ambiente. A política do governo precisa recompensar estes serviços ambientais essenciais – diversidade de sementes, renovação das águas, preservação do solo, seqüestro de carbono, conservação da biodiversidade, etc.
- 6. Os agricultores familiares precisam de apoio do governo e de organização para que se beneficiem das novas exigências de nichos de mercados e do crescimento do segmento dos supermercados.** A economia globalizada oferece oportunidades para a agricultura familiar, mas esta precisa de apoio governamental e de organização para aproveitar as oportunidades. Os supermercados e outros compradores exigem volume, padronização e regularidade nas entregas. Tais exigências colocam estes agricultores em desvantagem em relação às grandes empresas agrícolas.

Essas conclusões são compatíveis com muitas daquelas constantes no Relatório de 2008 sobre o Desenvolvimento do Mundo, Agricultura para o Desenvolvimento, publicado pelo Banco Mundial. O documento reafirma a importância da agricultura para o desenvolvimento econômico, em particular para as economias menos desenvolvidas, baseadas na agricultura, como as da África

Subsaariana, mas também para o que o relatório chama de economias “de urbanização” de regiões como a América Latina. Chama atenção para a importância da agricultura familiar na redução da pobreza: “melhorar a produtividade, rentabilidade e sustentabilidade da agricultura familiar é o melhor caminho para sair da pobreza e utilizar a agricultura como veículo do desenvolvimento.”

OUTRAS RECOMENDAÇÕES

Infelizmente, o relatório do Banco Mundial segue pregando a liberalização da agricultura, assumido uma posição que, a nosso ver, vai em direção contrária à destes objetivos. Os estudos de nosso projeto demonstram que o desenvolvimento rural sustentável e a redução da pobreza na América Latina são inviáveis em um ambiente de liberalização indiscriminada. A América Latina precisa, acima de tudo, adotar políticas seletivas e cuidadosas de comércio internacional, particularmente para a agricultura.

As recomendações da reforma política incluem:

POLÍTICA COMERCIAL:

- Os países em desenvolvimento devem preservar o direito de regular suas importações e exportações.
- Estes países não podem ter restringida sua capacidade de apoiar o desenvolvimento da indústria nacional.
- É mais importante negociar a retirada da escalada tarifária sobre produtos agrícolas processados, como o café, do que a remoção de barreiras aos produtos primários.
- Devem ser adotadas medidas antitruste e critérios de desempenho que limitem o poder de mercado indevido das empresas transnacionais que atuam no setor agrícola.
- É preciso proteger os direitos dos agricultores às sementes de regimes restritivos de propriedade intelectual, como aqueles que constam em acordos comerciais recentes com os Estados Unidos.

AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO E O BOOM DE SOJA NA AMÉRICA DO SUL:

- Estabelecer políticas de controle sobre o modelo predador de cultivo da soja.
- O princípio da precaução deve prevalecer quando da adoção de novas tecnologias agrícolas, inclusive sementes geneticamente modificadas.
- Promover a integração regional, não somente em infra-estrutura, mas sobretudo em padrões e políticas, inclusive aqueles relativos a investidores estrangeiros.
- Adotar políticas que favoreçam a agricultura familiar, programas de reforma agrária e outros que promovam a diversificação de culturas.
- Estimular o desenvolvimento de indústrias de processamento domésticas que adicionem valor à produção primária.
- Redirecionar a pesquisa e o desenvolvimento para a produção sustentável da agricultura familiar.

Esperamos que este relatório e nosso projeto possam contribuir para uma nova visão sobre a América Latina, que reconheça as limitadas promessas e os verdadeiros perigos da liberalização comercial agrícola para os países em desenvolvimento.



INTRODUÇÃO

O Relatório Anual do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento do Mundo focalizou, em sua edição de 2008, o tema da “Agricultura para o Desenvolvimento”. Vinte e seis anos se passaram desde que o Banco pôs em foco, pela última vez, o carro-chefe de suas publicações, o tema da agricultura. Esta longa ausência não se explica por uma simples distração de seus editores. A agricultura dos países em desenvolvimento debilitou-se em uma era marcada pela crise da dívida externa, pela redução do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e pela globalização econômica.

Na agricultura, assim como nos demais campos da economia, a liberalização do comércio esteve na ordem do dia. Nos 26 anos que se seguiram ao Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1982, os países em desenvolvimento abriram suas economias em uma amplitude sem precedentes. A América Latina liderou a corrida pela adoção dos mandamentos do Banco Mundial e das políticas de ajuste do FMI, compatíveis com o “Consenso de Washington” sobre a liberalização. Abandonando a bandeira do “Estado do desenvolvimento”, os governos cada vez mais conservadores da região abriram a economia de seus países.

O Chile largou na frente, após o golpe militar, em meados dos anos 1970, seguindo os ditames dos economistas da “Escola de Chicago”, cuja influência era crescente. O exemplo do México talvez seja o mais contundente em termos de mudança de política econômica, com a dramática abertura econômica decorrente de sua adesão ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), em 1993, com os Estados Unidos e o Canadá. A maioria dos países da região seguiu o mesmo caminho. As tarifas médias de importação caíram de aproximadamente 50% para apenas cerca de 10% entre 1985 e 2002 (Franko, 2007). A participação das despesas governamentais no PIB caiu cerca de 30%, na primeira metade dos anos 1990 (FAO 2004, p.25). Nos países em desenvolvimento em seu conjunto, o PIB agrícola cresceu apenas 2% ao ano, bem abaixo do crescimento do restante da economia (Banco Mundial 2007, p.53).

A região que mais liberalizou apresentou o crescimento mais lento dentre os países em desenvolvimento. Depois de atingirem uma taxa de crescimento *per capita* média de 2,7% entre 1950 e 1980, as economias da região encolheram 0,9% ao ano durante a chamada década perdida, dos anos 1980, voltando a crescer, mas a uma taxa de apenas 1% ao ano *per capita* entre 1990 e 2002 (Ocampo, 2004). O crescimento tem sido mais dinâmico nos anos recentes, impulsionado em parte pela alta dos preços das *commodities* (ECLAC, 2007).

Ao mesmo tempo em que a região se urbanizava rapidamente, a agricultura mantinha sua importância. Mais de 20% da população ainda vive no campo. Mesmo com a expansão das megacidades e suas favelas, grande parte dos pobres da região ainda reside no campo. De acordo com o Banco Mundial, 58 milhões de habitantes rurais da região, correspondentes a 46% da população rural em 2002, vivem abaixo da linha de pobreza, que tem como referência rendimentos inferiores a US\$ 2 por dia. A expansão do modelo agroexportador, beneficiando-se das alardeadas vantagens comparativas da região na economia global liberalizada – terra, água e mão-de-obra abundantes e baratas, além de escassos controles ambientais –, foi acompanhada pelo êxodo dos agricultores familiares. Entre 1993 e 2002, cerca de 15% da população rural mudou-se para as cidades (Banco Mundial 2007, p. 239). Mesmo nos anos recentes, com a crescente demanda por produtos

agrícolas da região e a elevação da produtividade agrícola, o setor extinguiu postos de trabalho (ECLAC 2007, p.22).

Apesar de tudo, ao longo destes 26 anos de reformas neoliberais os setores da agricultura familiar tradicional mantiveram sua importância econômica e social, em paralelo ao crescimento do setor agroexportador. Este dualismo realça as duas faces da liberalização comercial na América Latina, as promessas da agroexportação e os perigos para os agricultores familiares que produzem alimentos básicos.

Nesse contexto, o relatório do Banco Mundial de 2008 representa uma interessante mudança de perspectiva. O documento ressalta a importância da agricultura no processo de desenvolvimento econômico, particularmente para aquelas economias menos desenvolvidas, baseadas na agricultura, como as da África Subsaariana, mas também para aquelas que o relatório denomina economias “em urbanização” de regiões como a América Latina. O relatório assinala que a agricultura pode desempenhar papel especialmente importante na redução da pobreza, citando pesquisas que demonstram que o crescimento gerado pela agricultura foi 2,7 vezes mais efetivo neste particular do que o crescimento originado pelos demais setores.

Mais que isso, os autores não se referem somente à agricultura voltada para as exportações agroindustriais. “Aumentar a produtividade, lucratividade e sustentabilidade da agricultura familiar é o melhor caminho para reduzir a pobreza através do desenvolvimento agrícola” (p.10). De acordo com os autores, isto pressupõe melhorar as garantias de preços mínimos, aumentar o investimento público e privado, desenvolver mercados para a produção, melhorar o acesso a serviços financeiros e reduzir a exposição aos riscos do setor, fortalecer as organizações de produtores, promover a inovação através da ampliação da pesquisa e desenvolvimento, tornar a agricultura mais sustentável, de modo que esta possa prover os serviços ambientais necessários.

As maiores prioridades, de acordo com o Relatório, são aumentar os ativos dos agricultores pobres (particularmente acesso à terra, água, educação e serviços de saúde), para elevar sua produtividade e gerar oportunidades para a economia rural não-agrícola. O documento reconhece que o Estado deve envolver-se ativamente, que o setor é castigado por múltiplas “falhas de mercado” e que o apoio deve ir além dos programas de redes de proteção social, visando aumentar a produtividade da agricultura familiar e estimular o desenvolvimento rural diversificado, tanto para o setor agrícola quanto para o não-agrícola.

Estas recomendações de política do Relatório significam uma mudança aparentemente positiva do Banco Mundial, pois sugerem que, para a América Latina, serão necessárias mudanças de políticas mais substanciais para alcançar um desenvolvimento sustentável e equilibrado nesta era de globalização econômica.

O presente documento, patrocinado pelo Instituto para o Desenvolvimento Global e o Meio Ambiente da Universidade de Tufts, endossa o valor de muitas destas prioridades, mas questiona o pressuposto do Banco Mundial de que manter e expandir a liberalização comercial é o melhor caminho para atingi-las. Aqui, avaliamos as promessas e os perigos da liberalização do comércio agrícola para a América Latina. Baseamo-nos em uma série de estudos realizados em diversos países. O GDAE é um dos Grupos de Trabalho sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente nas Américas. O trabalho destes Grupos tem o objetivo de avaliar as evidências empíricas dos impactos da globalização sobre a região, elaborando orientações sobre as políticas para o comércio e o desenvolvimento. Após um primeiro relatório, “Globalização e Meio Ambiente: Lições das Américas”, os Grupos de Trabalho publicaram outro, sobre o investimento estrangeiro, e agora este, sobre a liberalização do comércio agrícola.

Este relatório sintetiza os resultados de três estudos sobre a expansão acelerada da soja na América do Sul – no Brasil, Argentina e Bolívia –, três sobre os impactos da liberalização na agricultura familiar – em El Salvador, Bolívia e Brasil – e uma avaliação da experiência do México sob o NAFTA.

Em seguida a uma rápida análise dos equívocos em torno das promessas da liberalização do comércio agrícola, apresentamos o estudo do México, que talvez ofereça as mais duras lições tanto sobre as promessas quanto sobre os perigos da liberalização. Concluímos com a análise de algumas implicações políticas dos resultados encontrados, buscando esboçar proposições para os formuladores de políticas no mundo desenvolvido e na América Latina.

O Banco Mundial está correto quando confirma a permanente importância da agricultura para o desenvolvimento econômico, e algumas das recomendações de políticas de seu relatório de 2008 significam uma mudança bem-vinda, relativamente à sua atitude até então negligente com o tema. Nosso relatório indica que será necessária uma mudança das atuais políticas bem mais substancial para a América Latina, para que se tire proveito do potencial que tem a agricultura para gerar desenvolvimento sustentável e equitativo na era da globalização econômica. Nas conclusões, avaliamos algumas recomendações de políticas do Banco Mundial.

AS FALSAS PROMESSAS DA AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO

Por diversas razões, a agricultura de exportação deixa de cumprir as promessas que os defensores do livre comércio apregoam. Primeiramente, apesar da sempre repetida afirmação de que os países em desenvolvimento têm vantagens comparativas na agricultura, são os países ricos que dominam os mercados agrícolas mundiais. Com exceção de produtos tropicais como café e bananas, estes países detêm uma parcela grande e quase sempre crescente dos mercados globais de *commodities* agrícolas. Em 2005, os países desenvolvidos controlavam dois terços ou mais das exportações de milho, trigo, cevada e algodão. Dentre as *commodities* agrícolas não-tropicais mais comercializadas, apenas arroz e sementes oleaginosas apresentaram os países em desenvolvimento como o grupo que detém a maior parcela dos mercados exportadores (Nações Unidas 2007, dados para esta seção são da base de dados COMTRADE). E os países ricos controlam toda a cadeia de valor da maioria das *commodities* agrícolas, desde patentes sobre sementes, agroquímicos, maquinário até o próprio crédito para a comercialização, mesmo no caso de muitos produtos agrícolas exportados pelos países em desenvolvimento.

Em segundo lugar, nem todos os países em desenvolvimento são iguais no mundo do comércio agrícola internacional. Para competir nos mercados globais de *commodities*, os países necessitam de um grau de desenvolvimento industrial e de infra-estrutura relativamente elevado. Não é surpresa, por isso, que somente alguns países demonstraram capacidade para competir internacionalmente. Partes da antiga União Soviética podem competir em grãos de clima temperado, e a China nos mercados mundiais do milho (embora o forte crescimento de seu próprio consumo para ração animal e a degradação ambiental limitem sua produção e potencial exportador).

Mas os dois líderes do comércio agrícola dos países em desenvolvimento são Brasil e Argentina. Ambos possuem vastas extensões de áreas férteis disponíveis para a agricultura industrial. Ambos atingiram níveis de desenvolvimento que lhes assegura infra-estrutura e capital para competir internacionalmente. O Brasil emergiu ou está pronto para emergir como potência exportadora em soja, açúcar, café, laranja, carnes, fumo e etanol. A Argentina estabeleceu presença forte e crescente no mercado de subprodutos da soja e milho. Quando o Banco Mundial e outras agências internacionais falam da América Latina como uma região que ganhou com a liberalização comercial, referem-se principalmente ao Brasil e à Argentina.

Timothy A. Wise mostra que se não considerarmos Brasil, Argentina, China e a antiga União Soviética na análise do potencial de exportações agrícolas do mundo em desenvolvimento, os demais países em desenvolvimento demonstram pouca capacidade para competir na maior parte dos mercados agrícolas. Embora o fato não seja necessariamente decorrente da liberalização, Wise mostra que além destes poucos (mas importantes) países ou regiões, entre 1995 e 2005 os países em desenvolvimento ganharam apenas uma pequena parcela dos mercados globais.

Dentre as *commodities* agrícolas de valor mais elevado, o conjunto dos países desenvolvidos perdeu uma parcela dos mercados de algodão e arroz. A antiga União Soviética responde por 10 dos 13 pontos percentuais da fatia de mercado ganha pelo mundo em desenvolvimento em trigo e 16 dos 20 pontos percentuais em cevada. Quanto ao açúcar, o Brasil conquistou 11 dos 14 pontos percentuais ganhos pelos países em desenvolvimento entre 1995 e 2005. A China (10) e a Argentina (6) ganharam a maior parte dos 24 pontos ganhos pelos países em desenvolvimento na participação do mercado do milho. Em sementes oleaginosas, o grupo de *commodities* no qual os países

Apesar da sempre repetida afirmação de que os países em desenvolvimento têm vantagens comparativas na agricultura, são os países ricos que dominam os mercados agrícolas mundiais.

TABELA 1**Oleaginosas: 10 Maiores Países Exportadores Segundo a Participação, 2005**

	Particip. 2005	Varição 1995-2005
EUA	32,0%	-19,1
Brasil	25,7%	19,0
Argentina	11,6%	4,0
Canadá	6,8%	-4,0
China	3,2%	-1,1
França	2,9%	-2,0
Paraguai	2,9%	1,3
Holanda	2,1%	0,1
Austrália	1,4%	0,7
Índia	1,4%	0,2

Fonte: Divisão de Estatísticas da ONU, Comtrade

em desenvolvimento conquistaram os maiores ganhos, o Brasil ganhou 19 pontos percentuais e a Argentina 4 (ver Tabela 1).

Estas são mudanças importantes na competitividade global, mas elas não sugerem que os demais países em desenvolvimento estejam em boa posição para competir internacionalmente no que diz respeito às *commodities* internacionais de maior expressão.

IMPACTOS LIMITADOS DA LIBERALIZAÇÃO NO NORTE

Outra razão pela qual as promessas da agricultura de exportação são exageradas para a maioria dos países decorre do fato de que os impactos das reformas das políticas agrícolas do Norte são bastante limitados. Como a Rodada de Doha demonstrou, as reformas que estão sobre a mesa nas negociações da OMC são projetadas para gerar impactos limitados sobre a produção e os preços para a maioria das *commodities*. Um estudo apontou aumentos de preços de mais de 3,1% para apenas três produtos a partir de um acordo em Doha: algodão, arroz e sementes oleaginosas

(Bouet, Bureau et al., 2004). Por isso, os países em desenvolvimento não deverão ter acesso a parcelas significativas de novos mercados como resultado direto ou indireto de reduções de tarifas ou subsídios nos países do Norte.

Onde a liberalização de fato eleva os preços mundiais, agricultores familiares não podem auferir benefícios. O novo relatório do Banco Mundial, de fato, observa que a transmissão dos preços mundiais para os locais é “muito imperfeita”, de tal forma que eventuais benefícios de elevações de preços mundiais decorrentes serão limitados. “Assim, o efeito total das reformas de política comercial sobre a renda dos produtores de alimentos básicos nos países em desenvolvimento mais pobres será provavelmente reduzido.” (Banco Mundial 2007, p. 156-6)

Mas por que as reformas das políticas agrícolas dos países ricos causariam impacto tão limitado? Como demonstra Wise, os mercados agrícolas ajustam-se às medidas liberalizantes, sejam elas reduções de tarifas na União Européia e no Japão ou redução dos subsídios aos agricultores nos Estados Unidos. Enquanto a produção protegida nos países do Norte se reduz em função das reformas, aumenta a produção em outras partes do mundo. Novas terras são incorporadas à produção. A produtividade segue aumentando, com o avanço tecnológico. E em questão de poucos anos, os impactos da liberalização se evaporam e os preços voltam aos mesmos níveis em que se encontravam antes da reforma.

Isto não é surpresa. De acordo com a FAO, entre 1960 e 2002 os preços reais das *commodities* agrícolas declinaram 2% ao ano, reduzindo-se a menos de sua metade. É esta a história da agricultura industrial. O crescimento da demanda, em geral, acompanha o crescimento da população; a demanda por alimentos é inelástica porque o estômago humano é inelástico, é o que diz uma famosa frase de Willard Cochrane (Cochrane and Levins 2003, p. 74-5). A produção cresce mais rapidamente, pois a tecnologia eleva a produtividade e mais terras são incorporadas. A oferta ultrapassa a demanda, rebaixando os preços em uma tendência de longo prazo que mostra breves interrupções, mas nenhum sinal de mudança estrutural.

Mesmo o atual crescimento explosivo das *commodities* agrícolas, causado pela nova demanda por agrocombustíveis e pelo crescimento da procura por proteínas animais, não cumpre sua promessa de assegurar preços maiores para os agricultores. A maioria das projeções mostra a produção

alcançando a demanda, embora após alguns anos e não apenas após um ou dois. Novas e extensas áreas de terra estão sendo incorporadas à produção, em quantidade suficiente para atender e ultrapassar os aumentos da demanda. Mesmo para uma cultura como a da soja, com elevada procura tanto para ração animal quanto para agrocombustível, as projeções indicam que os preços reais não irão mais subir após 2007. Como mostra a Figura 1, o mesmo é verdadeiro para outros importantes cultivos de alimentos. Enquanto os preços reais da maior parte permanecem acima dos baixos níveis que prevaleciam entre 2002 e 2006, em 2017 os preços estarão novamente próximos àqueles níveis, para a maioria dos produtos. (OECD-FAO, 2008)

NOVAS FONTES DE DEMANDA, NOVOS DESAFIOS

Não há dúvidas, no entanto, de que a elevação recente dos preços agrícolas traz novos desafios e oportunidades. Para os agricultores (se não para a sociedade como um todo), o atual aumento dos preços tem duas razões principais.

A primeira decorre de mudanças na demanda de proteínas vegetais por animais em diversas regiões do mundo, especialmente na China. Com os atuais métodos de criação de animais, consome-se muito mais soja e milho do que se estes alimentos fossem ingeridos diretamente pelos seres humanos, e não pelos animais de que eles se alimentam. Por isso, a demanda aumenta em velocidade maior do que a do crescimento da população, no caso de *commodities* utilizadas na alimentação de animais. Isto é particularmente verdadeiro nos últimos estágios do desenvolvimento, quando a substituição de outros alimentos por carnes se acelera.

Segundo, a procura por agrocombustíveis está gerando forte demanda adicional nos mercados internacionais. Isto também tem pressionado a agricultura no sentido de crescer para além da demanda limitada do estômago humano, adicionando uma fonte de pressão sobre o que a terra tem que produzir que não se destina à alimentação humana e que até então não existia.

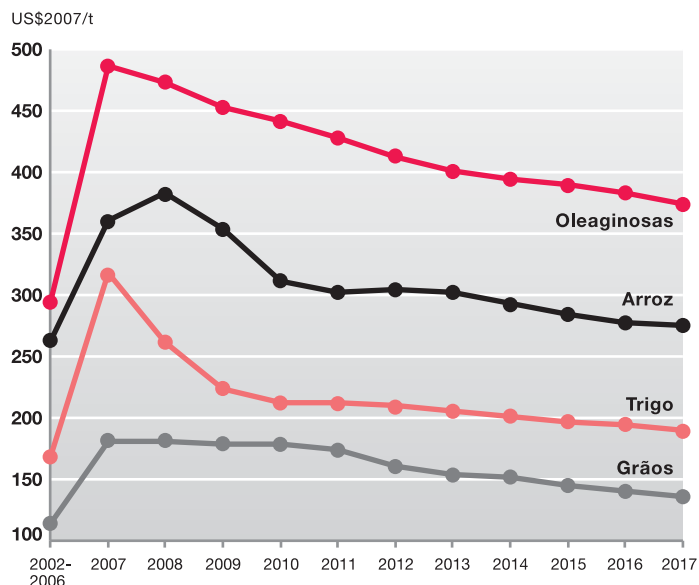
Estas duas novas fontes de demanda representam desafios preocupantes. A não ser que ocorram inesperados e espetaculares aumentos da produtividade agrícola, é provável que a agricultura não possa sustentar um mundo no qual a maioria da população esteja obtendo a quantidade de proteínas de que necessita de carnes produzidas sob este modelo. Um dos custos destas mudanças é o aumento dos preços dos alimentos básicos, como tem ocorrido ultimamente. Isto é insustentável, mesmo em curto prazo, para as populações mais pobres do mundo. Elas não podem ficar esperando que os preços dos alimentos voltem a seus níveis normais, em prazo mais longo.

Da mesma forma, a maior parte dos agrocombustíveis oferece benefícios ambientais limitados, sobretudo à medida que exercem pressão sobre as terras disponíveis. Com a ampliação do grau de industrialização da agricultura, baseada em insumos derivados do petróleo, o mundo se vê diante da perspectiva de aumentos contínuos dos preços agrícolas, atrelados ao preço do petróleo. Acrescentem-se a este panorama as implicações do uso da terra sobre as mudanças climáticas, as quais já ameaçam tornar diversas regiões do planeta impróprias para a produção de grãos.

Tais fatos vão além do escopo deste documento, que não pretende dar conta de temas complexos como os das mudanças climáticas, dos agrocombustíveis e do chamado debate “comida versus combustíveis”. Mas não há dúvida de que estes fatores serão decisivos na evolução dos mercados de produtos agrícolas.

FIGURA 1

Projeções de Preços Reais, Commodities Seleccionadas 2007-2017



Fonte: OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017; os preços de 2007 são preliminares; preços deflacionados pelo valor médio anual de 2%.

OS PERIGOS DA LIBERALIZAÇÃO PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES

Se as promessas da liberalização do comércio agrícola são exageradas, os perigos são bem reais. Como já ficou evidente, em um mercado global no qual os países ricos ou um seleto grupo de países de desenvolvimento avançado predomina, a liberalização provoca uma inundação de importações baratas, que enfraquece os produtores domésticos, até então protegidos por tarifas ou outras formas de apoio governamental. Aumenta o número de setores da economia doméstica nos quais o emprego não cresce de modo suficiente para absorver aqueles que precisam ingressar no mercado de trabalho, assim como aqueles dispensados da agricultura tradicional. O resultado é, em geral, a redução dos meios de subsistência da população rural pobre, redução da segurança alimentar e aumento da dependência de alimentos para o país como um todo. Os consumidores urbanos mais pobres podem beneficiar-se dos preços mais baixos dos alimentos, mas, feitas as contas, certamente não resulta um saldo positivo para o país.

Sem dúvida, expulsar da terra aqueles que produzem em pequenas propriedades é exatamente a meta deste modelo econômico. Os pequenos proprietários de terras são tidos como definitivamente ineficientes, e a liberalização comercial tem como objetivo deslocá-los para atividades supostamente mais produtivas. Embora geralmente desconsideradas nos cálculos sobre a eficiência do mercado, são as chamadas “falhas de mercado” que flagelam o setor. Os pequenos produtores são chamados a competir com produtos baratos, importados de países que não somente subsidiam seus setores agrícolas, mas também oferecem infra-estrutura adequada, mercados de crédito que funcionam, uma longa história de pesquisa em tecnologias apropriadas e serviços de extensão agrícola que ajudam os agricultores a aumentar sua produtividade. Pequenos proprietários, na maior parte da América Latina, dispõem de poucos destes benefícios. Como pesquisadores das Nações Unidas observaram, “as regras de livre mercado, em um contexto de elevada concentração da propriedade e mercados imperfeitos ou inexistentes (levam à) marginalização de empreendimentos que, de outra forma, seriam viáveis”. (David, Dirven et al. 2000, p. 1685).

A liberalização do comércio globaliza não somente os mercados, mas também estas “falhas de mercado”. Expondo os agricultores familiares da América Latina a uma competição não mediada com produtos agroindustriais subsidiados e apoiados pelos governos dos países do Norte, coloca milhões de agricultores produtivos – e produtores de alimentos – em risco.

Em nenhum outro lugar isto fica tão claro quanto no México, onde o governo optou por um processo de liberalização agrícola mais acelerado do que o requerido pelo NAFTA. Começamos por um exame deste país, cujo caso talvez melhor exemplifique as limitações das promessas e os reais perigos da liberalização do comércio agrícola.

MÉXICO: A HERANÇA DO NAFTA



O México seria talvez o país latino-americano geograficamente melhor situado para demonstrar a eficácia do modelo de livre comércio para a agricultura. Entrando em vigor em 1994, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) proporcionou àquele país acesso privilegiado ao maior mercado consumidor do mundo. Tendo antecedido em muitos anos outros acordos comerciais e medidas liberalizantes, o NAFTA deu ao México uma posição comercial supostamente vantajosa, em comparação com outros países em desenvolvimento da região. Além disso, o NAFTA abriu o mercado norte-americano para os produtos mexicanos no início do que podemos classificar como o período de expansão econômica mais longo na história dos Estados Unidos. Com a crescente demanda norte-americana por frutas frescas e vegetais, o México parecia apto a usufruir dos benefícios decorrentes das chamadas vantagens comparativas de sua agricultura.

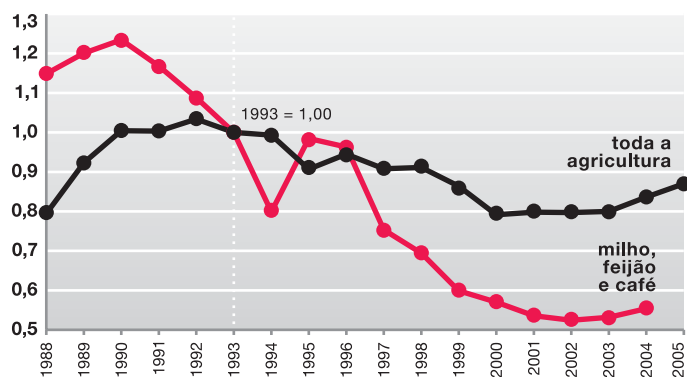
Quatorze anos depois, estando em plena vigência todos os dispositivos do acordo agrícola do NAFTA, o balanço para a agricultura mexicana está longe de ser positivo. Como Fernando Rello documenta em seu estudo de caso, o NAFTA, assim como o projeto econômico neoliberal mais amplo do qual ele faz parte, aprofundou as desigualdades estruturais pré-existentes no âmbito doméstico do México, agravou os problemas do balanço de pagamentos e não trouxe os estímulos ao aumento da produtividade prometidos por seus proponentes.

A liberalização teve sucesso em acelerar o crescimento do já desenvolvido setor agroexportador do México. Em 2004, o país havia duplicado o valor de suas exportações de tomates, que atingiram cerca de US\$ 1 bilhão ao ano. Outras frutas e vegetais – pepinos, abacates, melancias limões e limas – tiveram expressivo crescimento de suas exportações. Sem dúvida, o NAFTA estimulou o comércio agrícola.

O aumento explosivo das exportações pode ter parecido um sucesso para os defensores do NAFTA, mas o impacto de seus desdobramentos foi problemático:

- As importações agrícolas do México provenientes dos Estados Unidos – principalmente milho e outros produtos básicos – cresceram mais rapidamente do que suas exportações, deixando o país com um saldo comercial negativo neste setor.
- A criação de empregos no segmento agroexportador não compensou as perdas em outros segmentos do setor agrícola. Entre 1995 e 2003, o México perdeu meio milhão de trabalhadores rurais, cerca de 5% dos empregos do setor.
- Os salários do setor agrícola reduziram-se dramaticamente em seguida à crise do peso, em 1994-95, e em 2003 eles ainda não haviam alcançado seus níveis pré-crise, em termos reais.
- O setor exportador mexicano tornou-se cada vez mais dependente das empresas multinacionais que dominam as cadeias agroalimentares globais, deixando os produtores mexicanos bem-sucedidos com uma produção e produtividade mais elevadas, mas com poder declinante no interior destas cadeias integradas de produção e distribuição.

Se o *boom* exportador foi problemático, o salto das importações foi devastador. Como a maioria dos países latino-americanos, o México sempre teve uma expressiva população de agricultores familiares. De acordo com Rello, este é em parte um resultado da reforma agrária que se seguiu

FIGURA 2**Preços agrícolas reais pagos aos produtores**

lançou mão destes instrumentos defensivos. Grandes quantidades de milho e outros produtos agrícolas básicos dos Estados Unidos, a maior parte pesadamente subsidiada, inundaram o mercado mexicano. Os preços caíram dramaticamente. De 1993 a 2004, os preços dos produtos agrícolas caíram mais de 15% em média, em termos reais. Nos casos de três cultivos-chave para os agricultores familiares – milho, feijão e café – os preços caíram quase 50 % (ver Figura 2). A pobreza rural aumentou. A falta de vocação do NAFTA para criar empregos no setor formal deixou para as famílias poucas escolhas além da migração para o trabalho sazonal no setor exportador, para os centros turísticos como Cancun, para o emprego informal nas cidades ou para os Estados Unidos.

Rello conclui que a liberalização agrícola promovida pelo NAFTA fracassou no México em seus próprios fundamentos, já este que este tratado, assim como o modelo neoliberal mais amplo do qual faz parte, não conseguiu superar o dualismo da agricultura mexicana ou transformá-la. Enquanto alguns setores agroexportadores foram beneficiados, piorou a balança comercial agrícola do país. O tratado fracassou também na geração de empregos adequados para os produtores deslocados pela agricultura tradicional. E falhou, ainda, ao não estimular maior eficiência e produtividade na agricultura em geral do país.

MÉXICO: PREÇOS REAIS DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR CAÍRAM MAIS DO QUE OS DEMAIS

As recomendações de Rello sustentam que:

- 1. É urgente aumentar a produtividade da agricultura familiar.** O governo mexicano deve desempenhar um papel ativo na condução das transformações necessárias, pois o setor é prejudicado por falhas de mercado – falta de crédito, concentração do mercado, baixa difusão de tecnologia, falta de investimento privado em pesquisa e desenvolvimento.
- 2. Há grande potencial para aumentar a produtividade da agricultura familiar, seja com o uso de pacotes tecnológicos (agroquímicos, sementes melhoradas, etc.) ou de insumos tradicionais.** Mas o Estado deve liderar o processo, deslocando seu foco dos programas de renda para o investimento produtivo.
- 3. O México precisa de uma estratégia comercial mais coerente, que favoreça a agricultura familiar.** Retirar o milho e o feijão do NAFTA não resolverá por si só os problemas do setor. A política comercial do México precisa de fato proteger seus agricultores de importações que possam minar as estratégias de desenvolvimento.
- 4. O México precisa de um amplo programa de desenvolvimento rural concentrado em regiões abandonadas.** As estratégias de desenvolvimento devem ir mais além de produtos agrícolas ou setores específicos.
- 5. Os produtores de milho e feijão precisam de um conjunto de políticas diferenciadas e integradas, para estimular um setor muito heterogêneo.** As políticas devem ter o objetivo de assegurar as necessidades de segurança alimentar dos agricultores de subsistência, bem como o potencial comercial daqueles mais integrados ao mercado.

à Revolução Mexicana. Em 1995, havia cerca de 2,5 milhões de estabelecimentos rurais pequenos ou médios nos *ejidos* ou *comunidades*. Cerca da metade correspondia a produtores de subsistência, e a outra metade estava, de uma forma ou de outra, integrada ao mercado, a maioria cultivando e vendendo milho, feijão e outros alimentos básicos em mercados locais e regionais, assim como outras culturas de exportação, como o café.

Muitos desses produtores foram afetados pela liberalização do NAFTA. Embora o acordo previsse um período de transição de 14 anos até a plena liberalização, baseado em um sistema de retirada gradual de tarifas e cotas, o governo mexicano, alegando escassez doméstica e temor da inflação, não

A PROMESSA: O BOOM DA SOJA SUL-AMERICANA



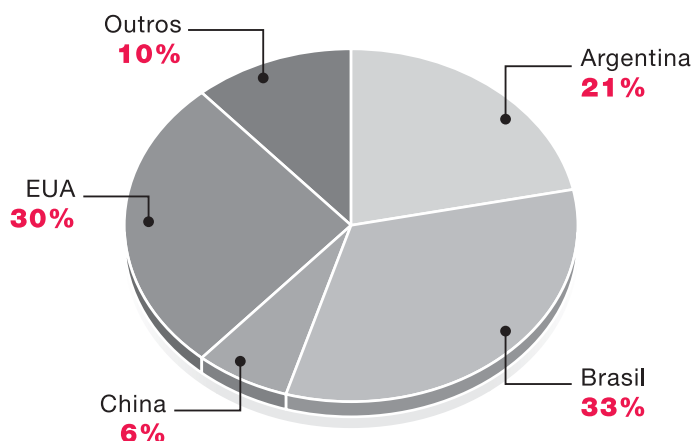
O cultivo e comércio da soja assumiu importância mundial no período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos incluíram suas exportações de soja nos pacotes de ajuda destinados à reconstrução da Europa. Esta condição permitiu àquele país estabelecer uma posição dominante sobre esta *commodity* emergente e dominar seus mercados globais durante duas décadas, como único exportador do produto. Já em 1970, respondiam por dois terços dos 44 milhões de toneladas de soja produzidos em todo o mundo. O Canadá era o segundo maior produtor, seguido de alguns países europeus.

A produção cresceu lenta mas consistentemente até os anos 1980 nas primeiras décadas que se sucederam à Segunda Guerra Mundial, até que – após a crise da produção de alimentos marinhos para animais – ao final da década de 1980, decolou, apresentando crescimento acelerado até os dias de hoje. Em 2001, a produção global de soja havia quadruplicado, em relação a seus níveis de 1970, e em 2007 ela era de cerca de 230 milhões de toneladas, cinco vezes maior do que a de 1970, segundo o USDA.

A produção comercial de soja na América do Sul começou a ser impulsionada após o final dos anos 1960, quando problemas climáticos reduziram fortemente a produção de soja dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que afetavam também a produção de ração animal a partir do peixe e de outras espécies marítimas. De início, só o Brasil e a Argentina entraram no mercado, mas, uma década depois, o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia expandiram seus cultivos de soja também, embora sempre em níveis muito inferiores aos dos dois maiores produtores da região.

No entanto, é desde princípios da década dos noventa que se dá o *boom* da produção e exportação de soja na América do Sul (já no marco da liberalização comercial mundial e em sua condição de insumo único na elaboração de rações animais, devido à doença da “vaca louca”). É quando a região (com a liderança do Brasil e Argentina) começa a disputar a hegemonia com os produtores tradicionais (particularmente Estados Unidos). Assim, dos 232 milhões de toneladas produzidas em 2007, os Estados Unidos responderam por 37% da produção global, o Brasil por 24% e a Argentina por 20%. Todas as projeções mostram o Brasil ultrapassando em breve os Estados Unidos na condição de maior produtor do mundo, com a América do Sul dominando este mercado em expansão. A região já desbancou os Estados Unidos como o maior exportador, passando a ser o Brasil o maior exportador de soja em grãos e a Argentina o maior exportador mundial de óleo de soja. A região também está ameaçando ultrapassar os

FIGURA 3
Projeções sobre a Produção Mundial de Soja, 2015/16



Estados Unidos na produção da soja transgênica. A Argentina produz praticamente 100% de soja transgênica, enquanto os demais produtores na região hoje cultivam pelo menos a metade de sua soja com sementes transgênicas.

A grande disponibilidade e o preço relativamente baixo das terras (o Brasil possuiria 80 a 100 milhões de hectares de terras agricultáveis não utilizadas, segundo seu governo), abundância de água, boa capacidade de pesquisa para adaptar a cultura aos climas tropical e sub-tropical, baixos custos de mão-de-obra, além de regulamentação ambiental muito limitada sobre o uso da terra, são os principais fatores que fazem do Mercosul (todos os países produtores da América do Sul pertencem a este bloco) a região com maior competitividade para a produção e expansão do cultivo da soja.

Como mostram nossos estudos de caso sobre o Brasil, Argentina e Bolívia, estas vantagens comparativas devem ser classificadas como espúrias, já que decorrem da exploração insustentável das riquezas naturais e dos recursos humanos da região. Se, por um lado, as oportunidades oferecidas pelo *boom* da soja são inegáveis, por outro, os governos da região devem enfrentar os problemas ambientais e impor à produção regulamentação que maximize o potencial de desenvolvimento do setor em longo prazo.

BRASIL: GANHANDO MERCADOS, PERDENDO DESENVOLVIMENTO?

Sergio Schlesinger assinala que os três principais produtos do complexo soja do Brasil – grão, farelo e óleo – representam em conjunto o item mais importante de suas exportações agrícolas. Em 2006, eles responderam por 8% das exportações totais do país. Mais de 22 milhões de hectares foram plantados com soja em 2005. Isto equivaleu à soma da área destinada aos outros quatro principais grãos produzidos no país: arroz, feijão, milho e trigo.

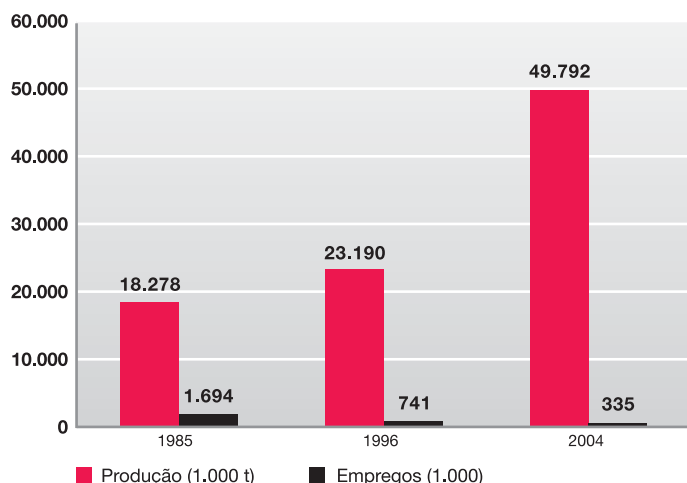
Em 2003 e 2004, o Brasil foi o maior exportador mundial de soja e atualmente é o segundo maior produtor, após os Estados Unidos. As projeções indicam que o país deverá consolidar esta posição dominante nos mercados globais de exportação, ultrapassando também os Estados Unidos como maior produtor.

Como o Brasil atingiu esta posição de liderança?

Como o autor explica em seu detalhado estudo de caso, a soja começou a ser plantada no Brasil no início do século 20. Até a década de 1950, era plantada por pequenos criadores para uso doméstico. A produção comercial teve início nos anos 1960 e na década de 1970 começou a ganhar espaço no mercado internacional – 16% em 1976. Após breve declínio nos anos 1980, a produção voltou a crescer em ritmo acelerado.

FIGURA 4

Brasil: Mais soja, menos empregos



Nos anos 1990, o Brasil adotou uma série de medidas de liberalização comercial e financeira. No novo ambiente político, a produção de soja retomou o dinamismo dos anos 1970, crescendo a uma média anual de 4,8%. A expansão se deu principalmente em grandes propriedades, que hoje predominam na produção brasileira de soja. A liberalização do comércio agrícola estimulou fortemente a expansão deste regime de grandes propriedades.

O autor demonstra que o agronegócio foi o condutor deste crescimento, com utilização intensiva de capital, tecnologia agrícola de ponta e vastas extensões de terra (por exemplo, no município de Sorriso, maior produtor de soja no Brasil, 85% das propriedades têm mais de 1.000 hectares). Ao mesmo tempo, as empresas multinacionais de comercialização e as fabricantes de

equipamentos agrícolas começaram a exercer seu domínio, substituindo o Estado no papel de principais financiadoras da produção de soja, criando novas formas de dependência do segmento produtivo na cadeia de produção. Este alto grau de concentração empresarial estendeu-se por todo o setor, tornando os produtores dependentes de multinacionais e não mais do Estado. Em 2005, apenas quatro empresas responderam por 59% do processamento de soja e 61% das exportações do complexo soja.

Como indica Schlesinger, a predominância da produção intensiva em capital, mecanizada, resultou em severos impactos negativos sobre o emprego rural. Entre 1985 e 2004, um período no qual a produção quase triplicou, passando de 18 para 50 milhões de toneladas anuais, o emprego no setor reduziu-se em 80%, de 1,7 milhões de empregados para apenas 335 mil (Gelder, Kessler et al. 2005). As condições pioraram até mesmo para aqueles que encontram empregos. O governo federal reconhece que no município que mais produz soja no Brasil há trabalhadores em condições similares às da escravidão.

Também destaca que a soja transgênica, que começou a ser cultivada ilegalmente no Brasil em 1998 e foi oficialmente autorizada em 2003, agora representa 60% do total da produção brasileira. Seu cultivo resultou em redução ainda maior do número de trabalhadores empregados, gerando um grande êxodo de agricultores. O domínio do setor por um pequeno número de grandes empresas que controlam o suprimento de sementes e outros insumos – especialmente o herbicida glifosato – tem permitido a estas elevar sistematicamente o valor dos royalties cobrados pela utilização das sementes, bem como os preços dos herbicidas respectivos. O consumo destes herbicidas por hectare também vem crescendo continuamente, em função da resistência desenvolvida por diversas plantas que eles visam combater.

Finalmente, Schlesinger destaca que as grandes empresas e os grandes produtores ainda recebem apoio estatal, apesar da extinção da maior parte das tradicionais formas de apoio direto do governo. O Estado renegociou e perdoou dívidas, a um custo anual superior a US\$ 1,3 bilhões, assumido pelo Tesouro Nacional. Os governos estaduais também concedem grandes isenções fiscais para atrair investimentos e promover exportações. O Estado está, ainda, investindo pesadamente em projetos de infra-estrutura para o setor.

Frente a esta situação, o autor recomenda que os recursos públicos sejam redirecionados do agronegócio da soja, com sua orientação exportadora, para a reforma agrária, a agricultura familiar e o apoio a pequenas e médias empresas de alimentos. O objetivo é priorizar o atendimento das necessidades alimentares dos brasileiros, não mais estimulando a expansão da soja. O autor defende a expansão da agricultura familiar da soja, baseada não na monocultura de alta tecnologia, mas em sistemas agrícolas diversificados, que produzam soja de alto valor para nichos de mercado. A pesquisa financiada pelo governo deve ter por objetivo viabilizar esta diversificação.

A posição dominante de Brasil nos mercados globais poderia ser motivo de inveja para os demais países em desenvolvimento. O *boom* da soja não vai durar para sempre e, caso o atual governo usasse de sabedoria, se utilizaria desta posição privilegiada para promover a agricultura familiar e as pequenas e médias indústrias agrícolas, que geram renda para a população rural, e não mais os grandes fazendeiros e seus parceiros da agroindústria. A chave desta estratégia é o controle rigoroso da expansão da soja (e de outros grandes monocultivos, como a cana-de-açúcar), para evitar danos permanentes ao bem mais precioso do país – a sua terra.

A predominância da produção intensiva em capital, mecanizada, resultou em severos impactos negativos sobre o emprego rural.

ARGENTINA: APOSTANDO NA SOJA TRANSGÊNICA

A Argentina é o segundo maior produtor de soja da América do Sul e o terceiro em termos mundiais. Sua agroindústria da soja é paradigmática sob vários aspectos: seus rendimentos físicos médios, assim como a produtividade do trabalho, são elevados. A rotação de culturas, apesar de similar às monoculturas, evita a destruição acelerada do solo. Mas a característica que realmente diferencia a soja da Argentina é a adoção plena das sementes transgênicas. Desde que adotou esta tecnologia em 1996, a soja convencional foi rapidamente substituída, a tal ponto que a Argentina planta

hoje cem por cento de grãos de soja transgênica (cerca de 47 milhões de toneladas na safra 2007/8). Isto faz do país o segundo maior produtor desta soja, após os Estados Unidos.

Entretanto, apesar do entusiasmo geral, tanto no país quanto no plano internacional, devido ao êxito da Argentina com a soja transgênica, o pesquisador Miguel Teubal expõe algumas limitações em seu documento elaborado para este projeto.

Primeiramente, Teubal assinala que o *boom* da soja transgênica empurrou a Argentina ainda mais em direção à especialização na produção e exportação de um reduzido número de produtos primários, expondo o país como nunca aos vaivéns da economia mundial. Após ter sido importante fornecedor mundial de carnes e cereais para a economia mundial durante a maior parte do século passado, e sendo quase auto-suficiente na produção de alimentos para sua população, atualmente a Argentina tende a perder esta característica, movendo-se em direção à monocultura da soja.

O modelo argentino de cultivo em rotação do trigo e da soja substituiu a criação de gado e outras importantes culturas alimentares, com impacto negativo sobre a segurança alimentar. Quase metade de toda a área plantada com cereais e oleaginosas (46%) era ocupada pela soja em 2002-3. Eram apenas 9,1% em 1980-1. Enquanto a produção de soja aumentou quase 20 milhões de toneladas entre 1997/98 e 2004/05, a de arroz caiu 500 mil toneladas. Caiu também a produção de frutas e de algodão, enquanto a quantidade de laticínios existentes no país reduziu-se de 30 mil para 15 mil.

Em segundo lugar, Teubal observa que a adesão total à soja transgênica aumentou em muito a dependência do país em relação às empresas multinacionais. Isto se evidencia no domínio que exercem a Monsanto e a Novartis, que fornecem não só as sementes, mas também o pacote tecnológico – em particular herbicidas e outros agroquímicos. As vendas do glifosato, o ingrediente químico principal do herbicida mais utilizado, alcançaram US\$ 350 milhões em 2003, 33% a mais que em 2000. A Monsanto vem adotando uma série de medidas para fazer cumprir seus supostos

direitos de propriedade sobre a patente da semente de soja transgênica, que vão além do que é cobrado pela venda da semente. O autor cita com exemplo a pretensão que tem a transnacional de cobrar dos agricultores “royalties estendidos” (US\$ 2,00 por saca de 50 quilos sobre as sementes que os agricultores guardam para uso próprio). Em outras áreas do sistema agroalimentar, as corporações transnacionais controlam grande parte do processamento industrial e da comercialização de alimentos. Grandes empresas nacionais e estrangeiras têm também conexões com o setor financeiro, para formar “consórcios de plantio”, que respondem por grande parte do plantio e cultivo destes grãos no país.

O modelo argentino contribuiu para o desaparecimento de grande parte da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais.

Em terceiro lugar, o “modelo” argentino contribuiu para o desaparecimento de grande parte da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais. Entre os censos de 1988 e 2002, desapareceram 87 mil (ou 25%) das propriedades agropecuárias existentes no país, 86% das quais com área inferior a 200 hectares e 9% com 200 a 500 hectares. Em contrapartida, aumentaram as com áreas maiores que estas, em particular aquelas com 1.000 a 2.500 hectares. Como diz Teubal, o setor agrícola da Argentina tornou-se uma espécie de “agricultura sem agricultores.”

Em quarto, o *boom* da soja cobrou um alto preço ambiental. Além das questões não resolvidas sobre os riscos de longo prazo do uso de sementes transgênicas em escala tão maciça, a monocultura da soja impactou terras frágeis, subtropicais, bem como a flora e a fauna em todas as regiões onde ela se estende. Esta expansão também está provocando o desmatamento de extensas áreas, em particular nas províncias do norte, expulsando, ao mesmo tempo, camponeses e comunidades indígenas e comprometendo a biodiversidade do país.

Finalmente, Teubal assinala dois elementos que podem contribuir para o aumento explosivo da expansão contínua do “modelo”: a) os agrocombustíveis, devido ao interesse dos Estados Unidos e de outras potências de substituir o petróleo por outras fontes energéticas; e b) o papel que começa a exercer a China no cenário mundial, incluindo-se aí uma crescente demanda por soja. Estas perspectivas podem permitir que a Argentina siga sendo um grande produtor de soja, mas também pode aumentar sua perigosa dependência da monocultura de soja transgênica e demais consequências negativas, econômicas, sociais, ambientais e sobre a saúde deste cultivo massivo.

BOLÍVIA: O DESENVOLVIMENTO PERIFÉRICO DA SOJA

A Bolívia é o quarto maior produtor de soja da América do Sul, apesar de, com menos de um milhão de hectares plantados, o país situar-se muito atrás dos dois gigantes da região. Segundo dados oficiais, em 2006 foram cultivados 950 mil hectares. Apesar de seu pequeno significado internacional, esta produção é importante para a economia do país (em 2000, antes da atual subida dos preços internacionais dos minerais e do petróleo, representava 25% do total das exportações, após chegar a mais de 50% em fins dos anos noventa, quando ainda não se havia iniciado a grande exportação de gás natural para o Brasil).

De acordo com o estudo de Mamerto Pérez, os bolivianos começaram a cultivar soja nos anos 1950. A produção cresceu continuamente, até decolar no início dos anos 1990. A área plantada expandiu-se cerca de seis vezes entre 1985 e 1995, impulsionada pelas exportações, que aumentaram de US\$ 20 milhões para US\$ 143 milhões.

Como em outros países da região, o *boom* da soja na Bolívia se deu em paralelo à implementação das políticas de liberalização comercial. Pérez assinala que, no entanto, o caso boliviano tem muitas especificidades, relativamente aos demais países produtores de soja da região.

Primeiro, embora a soja seja plantada no país em sua maior parte por grandes proprietários, um número expressivo de pequenos proprietários cultiva soja, e este número é crescente, devido à crise da agricultura tradicional boliviana. Os pequenos proprietários (com áreas de até 50 hectares) plantam 10% da soja boliviana, enquanto representam 78% dos produtores de soja do país. Em geral, eles recebem um preço menor pela soja produzida, beneficiando os intermediários e, indiretamente, os médios e grandes produtores, que podem ser melhor remunerados.

Segundo, a produção da soja boliviana é dominada por estrangeiros, especialmente brasileiros, que vêm adquirindo grandes extensões de terras na Bolívia. Cerca de 36% da área ocupada pela soja na safra 2001-2 pertencem a estrangeiros, 29% somente a 250 produtores brasileiros. Se somarmos a isso a área plantada com soja em mãos de japoneses e menonitas, esta parcela alcança 63%. Ainda que não haja dados atualizados sobre isto, é certo que esta proporção aumentou nos últimos anos, especialmente as áreas de brasileiros. Os setores de processamento e comercialização têm também participação crescente de investidores estrangeiros. Grandes multinacionais financiam a produção em troca da colheita, como ocorre também no Brasil.

Uma terceira diferença em relação ao Brasil e à Argentina é que o setor seria importante fonte de empregos. Segundo estimativas do órgão representativo dos produtores, com 43 postos de trabalho para cada mil hectares, o setor emprega um número de pessoas cerca de dez vezes maior do que a Argentina, por hectare plantado. No entanto, Pérez demonstra que esse índice não é verdadeiro, já que significaria o reconhecimento de que o setor carece de competitividade. Por isso, acredita que esta informação dos empresários tenha a intenção de minimizar os questionamentos de vários setores da opinião pública do país ao modelo agroexportador de soja.

Como quarta particularidade, o autor chama atenção para um elemento que é explicativo do atual desenvolvimento do complexo soja e, ao mesmo tempo, de seus limites. A Bolívia exporta essencialmente para o mercado protegido da Comunidade Andina de Nações (CAN), composta atualmente por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (o Chile é membro associado). Este bloco decidiu formar, no começo dos anos 1990, uma união alfandegária, onde a Bolívia era e é praticamente o único produtor de soja. Por isso, o país coloca em média 75% de suas exportações de soja nesse mercado, aproveitando que os demais produtores sul-americanos precisam pagar tarifas adicionais de 20% caso queiram vender para países membros da CAN. Isso demonstra que a competitividade do complexo soja boliviano seria viabilizada basicamente pela CAN. Em função disso, sua expansão dependeria deste bloco comercial. Caso a proteção da CAN fosse reduzida ou extinta, a Bolívia perderia aquele que é praticamente seu único mercado. E por isso também, a plena vigência dos tratados de livre comércio que o Peru e a Colômbia negociam com os Estados Unidos (aos quais está incorporada a soja) representa uma ameaça mortal para a soja boliviana.

Esta limitação seria estrutural, pois alguns especialistas atribuem-na à condição mediterrânea do país, que faz com que seus custos de transporte sejam maiores, apesar de, nos últimos anos, o Estado ter realizado investimentos em infra-estrutura para melhorar a competitividade das

exportações. Também é subsidiado o combustível mais utilizado pelo setor e, em momentos de crises, utilizam-se recursos fiscais para a renegociação de suas dívidas. E mais: a política agrária dos governos é invariável e explicitamente favorável ao setor em termos de acesso à terra e tratamento fiscal especial.

Um quinto elemento característico do complexo boliviano da soja é que sua expansão vem se dando com elevado custo ambiental, como no Brasil e na Argentina. A maioria dos produtores pratica o uso predador (extrativista) dos recursos naturais, para reduzir custos. No caso da Bolívia, a permanente ampliação do cultivo significa a redução sistemática de florestas primárias do departamento de Santa Cruz (maior região produtora de soja do país) e um uso insustentável dessas terras, aproveitando que o custo deste recurso é em geral relativamente baixo e que o controle ambiental do Estado é absolutamente fraco.

Por último, muitos produtores (de todas as categorias) começaram a cultivar soja transgênica à margem das leis vigentes, que autorizaram somente experimentos, e não uma difusão em massa. Informações não oficiais indicam que esta prática iniciou-se nos primeiros anos da década atual, enquanto as estimativas mais cautelosas sustentam que, atualmente, pelo menos a metade da área cultivada com soja utiliza sementes transgênicas, e que esta participação tende a crescer.

Pérez sugere que a Bolívia e os demais produtores da região harmonizem suas regulamentações sobre o setor, para assegurar o controle sobre o *boom* atual e (eventualmente) futuro da soja e minimizar, assim, seus impactos sociais e ambientais. Estes governos poderiam, por exemplo, desenvolver e aplicar normas ambientais similares para controlar as práticas extrativas ou para limitar o uso de isenções de impostos para atrair os investimentos estrangeiros. O autor sustenta que, dada a estratégica posição que têm estes países na produção e exportação de soja no mundo, até poderiam avançar num controle desse mercado, incluindo a negociação de requisitos de desempenho do investimento estrangeiro, para converter a atividade em veículo do desenvolvimento.

CONCLUSÕES: AS LIMITADAS PROMESSAS DA AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO

Estes três casos mostram as limitações do atual modelo de produção de soja na América do Sul. Apoiando-se em uma competitividade espúria, a distribuição de seus rendimentos é totalmente assimétrica, e poucos se apropriam de quase tudo. É patente o domínio das empresas multinacionais na comercialização, processamento, financiamento da produção, exportação e fornecimento de insumos. Somente a produção primária está em mãos de produtores nacionais, ainda que, neste particular, estejam surgindo grandes consórcios nacionais, especialmente no Brasil e na Argentina. É evidente também que este modelo não somente se mostrou pobre na geração de empregos, como também tende a reduzi-los de forma sistemática.

Neste contexto, os governos dos países produtores adotaram, de maneiras diversas, políticas de apoio ao setor. Na Argentina, temos a ampla legalização e adoção da soja transgênica. No Brasil, os estados produtores de soja ofereceram incentivos fiscais para estimular a produção. Na Bolívia, o estado subsidia os preços dos combustíveis. Fundos públicos no Brasil e na Argentina foram destinados a pesquisas que beneficiam o setor privado.

Assim, embora todos os países produtores de soja da região (inclusive o Paraguai e o Uruguai) geralmente sigam o mesmo modelo de produção e pertençam ao mesmo acordo de integração regional (Mercosul), seus governos praticam políticas de competição com os vizinhos. Paradoxalmente, a região, que está em vias de dominar a produção global e as exportações de soja e seus subprodutos, dedica-se mais à competição em seu interior do que à coordenação das políticas nacionais que poderiam beneficiá-la em seu conjunto.

Neste ponto, é importante analisar a relação dos sócios “menores” (Bolívia, Paraguai e Uruguai) com os “maiores” do bloco (Brasil e Argentina). Pois embora as multinacionais não intervenham no segmento da produção em qualquer dos países da região, em geral são produtores dos sócios “maiores” (incluindo grandes consórcios nacionais) quem dominam esse segmento nos complexos sojeiros dos “menores”, confirmando a condição periférica destes últimos, inclusive frente a outros países em desenvolvimento.



OS PERIGOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

A produção agrícola familiar da América Latina, mesmo apresentando grande diversidade em sua estrutura, organização e até mesmo nas dimensões das propriedades, tem como denominador comum o predomínio do trabalho dos próprios donos das terras. Corresponde a esta categoria tanto os típicos produtores camponeses dos países andinos como a Bolívia (independentes ou reunidos em comunidades) quanto a chamada agricultura familiar, predominante em países como Brasil e Argentina. Quando a teoria e as evidências empíricas mencionam os efeitos das políticas de liberalização sobre a pequena produção agropecuária na América Latina, estão se referindo a todas estas categorias de pequenos produtores.

Neste sentido, este projeto selecionou diversos exemplos paradigmáticos desta realidade latino-americana, além do México, que é apresentado de forma independente, de modo a destacar sua condição de sócio ativo de um dos tratados de livre comércio mais questionados, dentre aqueles atualmente em vigor.

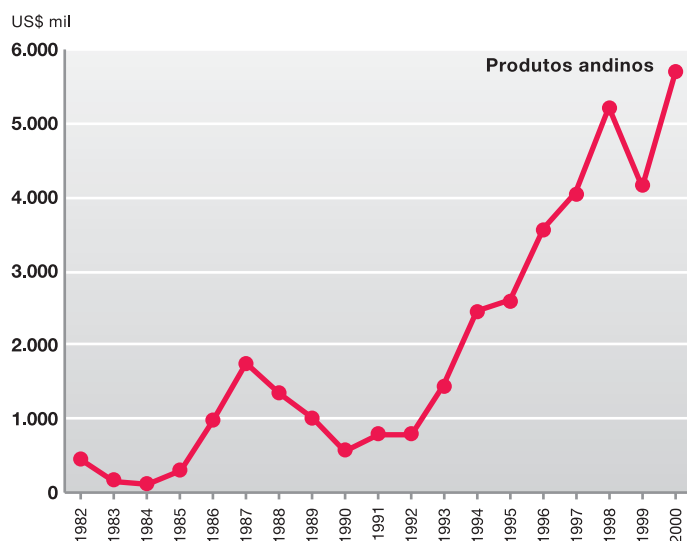
Selecionamos, assim, a Bolívia, por apresentar uma economia que tradicionalmente se caracteriza por uma elevada participação de produtores camponeses em seu setor agropecuário, especialmente na região do altiplano andino. O Brasil, porque seu setor de agricultura familiar, embora relativamente pequeno, tem sido tradicionalmente forte, mesmo na moderna produção de soja. Finalmente, El Salvador porque demonstra a dinâmica de uma pequena economia com um setor importante de pequena agricultura, mas fustigado por anos de guerra interna e, agora, suposto beneficiário do Acordo de Livre Comércio da América Central, do qual os Estados Unidos participam.

BOLÍVIA: A AGRICULTURA CAMPONESA AMEAÇADA

A Bolívia liberalizou sua economia em meados dos anos 1980. Não existem estudos, em nenhuma instância pública, que avaliem os efeitos destas políticas sobre a agricultura camponesa. Mamerto Pérez e Yara Pérez começam a preencher esta lacuna ensaiando uma análise destinada a mostrar estes efeitos, focalizando a região Andina do país, onde ainda se encontra a maior parte destes produtores e onde se cultiva, principalmente, a batata, o milho “suave”, a ervilha, o tomate, a maçã, o pêssego e a uva.

Começam assinalando que a política de abertura comercial adotada em 1985 aprofundou-se na década de 1990, com a adesão plena deste país à unificação tarifária da Comunidade Andina de Nações (CAN) e acordos comerciais com o Chile e o Mercosul. Estes acordos deixaram praticamente todos os produtos de sua agricultura camponesa desprotegidos.

Os autores relatam que, como conseqüência da retirada das barreiras alfandegárias e não-alfandegárias, as importações de produtos agrícolas que competiam diretamente com os da agricultura camponesa aumentaram continuamente a partir de 1989 (incluindo a batata, cultura alimentar emblemática da Bolívia do altiplano), ao contrário do que apontavam as projeções elaboradas à época da liberalização. As importações de todos estes produtos aumentaram de US\$ 1 milhão em 1989 para US\$ 6 milhões em 1999. E, ainda que não haja informação oficial sobre o comportamento da agricultura camponesa andina, sabe-se pelo menos que a importação de milho “suave” e

FIGURA 5**Importações de produtos camponeses da Região Andina**

e para outros países. Se o fato era consistente com o princípio de que os produtores “menos eficientes” devem deixar a terra, de modo algum significou o despovoamento da zona rural. Na verdade, a taxa de redução da população rural foi mais baixa entre 1992 e 2001 do que havia sido entre 1976 e 1992.

Uma minoria de produtores conseguiu melhorar sua produtividade, utilizando novas tecnologias ou trocando seus cultivos tradicionais por atividades agrícolas mais rentáveis. Mas a maioria dos pequenos produtores rurais, dadas suas limitações, não pôde adotar nenhuma destas opções e manteve a produção tradicional, complementando seus rendimentos com trabalhos fora da propriedade e migração temporária. É aí, na região Andina, que vivem hoje os pobres da área rural da Bolívia.

Não surpreende o fato de que a produção camponesa na região andina haja estagnado. Para as culturas tradicionais dos Andes – batata, milho, ervilha, maçã e uva – a produção permaneceu onde estava ou baixou em relação aos níveis de 1985, de 1,2 milhões de toneladas. Dentre estes cultivos, o declínio da produção de batatas foi especialmente dramático, com a produção *per capita* caindo pela metade.

Os autores concluem que as políticas de liberalização contribuíram para o desmonte do aparelho produtivo nas áreas tradicionais da região Andina da Bolívia, e que a continuidade de tal política pode tornar este declínio irreversível, com conseqüências desastrosas para milhares de camponeses, bem como para a segurança alimentar do país. Assinalam também que o atual governo de Evo Morales, até o momento, opera em um cenário de grandes contradições. Enquanto em seu Plano Nacional de Desenvolvimento consta explicitamente que a agricultura camponesa é um dos pilares do desenvolvimento nacional, tendo sido iniciados alguns programas de apoio específico ao setor (como a criação de um banco de desenvolvimento que concede créditos subsidiados), ao mesmo tempo, não foram alteradas as políticas de liberalização comercial que afetam especialmente este mesmo setor.

Eles recomendam, portanto, que seja deixada de lado a visão estritamente social do setor camponês, com a retomada das políticas de apoio à sua produção agrícola. Consideram vital, para tanto, negociar (e renegociar) acordos comerciais, para permitir que o governo proteja culturas tradicionais de maior significado social (porque geram mais empregos), econômico (porque contribuem para gerar renda para os camponeses) e alimentar (porque atendem ao consumo da maior parte da população do país). As linhas de “produtos especiais”, atualmente em discussão nas negociações da Organização Mundial do Comércio, permitiriam a adoção destas medidas.

ervilha subiu de zero, em 1980, para 138 mil e 758 mil toneladas, respectivamente, em 2005.

À medida que as importações cresciam, os preços caíam. Entre 1985 e 1989 houve uma queda média de 30% nos preços dos produtos da agricultura camponesa. Só em 1999 os preços voltaram aos níveis de 1985. Os agricultores não podiam compensar com aumentos de produtividade o que perdiam em preços e mercados, basicamente por causa de seu acesso limitado à tecnologia, escassez de capital e limites naturais impostos pelas severas condições ambientais da região (altitude, baixas temperaturas, chuvas escassas, etc.). Como resultado, os rendimentos reais agrícolas caíram para a maioria dos camponeses. Os autores estimam que esta renda perdeu mais de 50% de seu poder de compra entre 1985 e 1998. (Houve apenas uma lenta recuperação a partir de 2002.)

A pior crise do setor se deu na primeira metade dos anos 1990. No período, iniciou-se – segundo dados oficiais obtidos pelos autores – grande aumento da migração de áreas rurais para as cidades

BRASIL: AGRICULTORES FAMILIARES NA TERRA DO AGRONEGÓCIO

O Brasil pode ser mais conhecido por seu setor agroexportador dinâmico e internacionalmente competitivo, mas o país ainda possui grande número de estabelecimentos agrícolas familiares. Nelson Delgado aponta em seu estudo para este projeto que os dados sobre o setor são limitados, mas apresenta um quadro constrangedor sobre as pressões enfrentadas pela agricultura familiar, utilizando, em sua maior parte, dados sobre a década de 1990, quando foi realizado o último censo agropecuário no país.

A liberalização agrícola no Brasil teve início em 1988 e foi aprofundada no começo dos anos 1990. As importações agrícolas quase triplicaram entre 1990 e 1996, com aumento expressivo das importações de trigo, arroz e leite em pó. Ao mesmo tempo, os gastos públicos direcionados ao setor caíram dramaticamente, com redução de 80% entre 1988 e 1992 e de 85% nos estoques públicos de grãos, no mesmo período.

Utilizando dados de Melo (2001), INCRA (2000), INCRA/FAO e do censo agropecuário realizado em 1995/96, Delgado mostra que 85% das propriedades agrícolas do Brasil se caracterizam como estabelecimentos da agricultura familiar. No Brasil, isto significa que estes estabelecimentos têm área inferior a 100 hectares, são dirigidos pelo produtor e o trabalho familiar no estabelecimento é maior do que o trabalho assalariado.

Nesta época, o setor empregava 13,8 milhões de pessoas, cobria 30,5% da área cultivada e produzia o equivalente a 38% do valor da produção agrícola do Brasil. A produção familiar destina-se principalmente ao mercado interno, embora muitos agricultores mais tecnificados estejam envolvidos em culturas de exportação como a da soja.

Baseado em um estudo detalhado de Melo (op. cit.) sobre os anos 1990, Delgado demonstra os impactos da liberalização no setor examinando as tendências para 22 produtos agropecuários selecionados, dos quais 12 mais comumente produzidos por agricultores familiares do Brasil. Neles se inclui a maior parte das culturas alimentares importantes para os brasileiros, como feijão, mandioca, tomate e cebola, gado em pequena escala, leite, porcos e frangos, além do fumo. Os dez produtos da agricultura empresarial analisados foram: algodão, arroz, cacau, café, cana-de-açúcar, laranja, milho, soja, trigo e bovinos. Sob a pressão das crescentes importações, os agricultores brasileiros tiveram quedas nos preços reais recebidos por estes produtos da ordem de 4,74% ao ano durante a década, representando uma queda total de 45% no período. Seus prejuízos foram bem maiores do que os da agricultura patronal, cuja queda dos preços reais foi de 2,6% ao ano, na média do mesmo período, em um cenário de forte crescimento das importações agrícolas.

Apesar da queda dos preços, a produção da maior parte dos cultivos familiares não se reduziu, sendo que, no caso da cebola, do feijão e da mandioca, a produção não se alterou. Isto se deveu ao forte aumento da produtividade da agricultura familiar, em particular na segunda metade dos anos 1990. Os rendimentos cresceram a uma taxa anual média de 5,8% durante a década, taxa bem superior à da agricultura patronal, possivelmente devido ao barateamento dos agroquímicos importados. No entanto, a agricultura familiar apresentou durante a década um declínio da área total cultivada, enquanto os preços reduziram o valor de sua produção, apesar dos ganhos em eficiência, devido à entrada de produtos agrícolas importados.

Há claramente uma necessidade de estudos mais detalhados sobre o setor, dada sua importância para a subsistência da população rural e para a economia nacional. Delgado observa que o futuro do setor vai depender, de forma significativa, da relação que se estabeleça entre agricultura familiar e agronegócio e da influência relativa que seus representantes venham a ter sobre a formulação da política governamental. Nas negociações comerciais internacionais, por exemplo, o agronegócio defende a ampliação do acesso a mercados, enquanto os agricultores familiares priorizam a proteção do mercado doméstico. Na OMC, os agricultores familiares defendem a utilização de mecanismos de proteção, incluindo o “tratamento especial e diferenciado”, para permitir que o Brasil indique “produtos especiais” que ficariam isentos de cortes tarifários, com base em sua importância para o desenvolvimento rural, a segurança alimentar e a subsistência das populações rurais.

Sob a pressão das crescentes importações, os agricultores brasileiros tiveram quedas nos preços reais recebidos da ordem de 4,74% ao ano durante a década, representando uma queda total de 45% no período.

Delgado conclui que o Brasil precisa rever seu modelo de desenvolvimento agrícola, que promove a exportação de *commodities* – em particular soja e milho – e a monocultura, até mesmo para a agricultura familiar. Este modelo está levando à introdução de cultivos transgênicos, à destruição do meio ambiente e aumentando as dívidas dos agricultores familiares, que utilizam insumos cada vez mais caros. Ainda segundo Delgado, a ênfase atual do governo brasileiro na expansão de suas culturas agroenergéticas é especialmente preocupante para a agricultura familiar do Brasil.

EL SALVADOR: CRESCE A DEPENDÊNCIA ALIMENTAR

Em 2006, a maioria dos países da América Central e a República Dominicana ratificaram o Tratado de Livre Comércio da América Central (CAFTA) com os Estados Unidos. Os países da região começaram também a negociar um acordo comercial com a União Européia. Diversos estudos prevêem impactos desastrosos para os agricultores familiares, em decorrência de tais acordos.

Estes acordos não são o começo do processo de liberalização nos países da América Central. Como explica René Rivera em sua análise detalhada para este projeto, no contexto dos conflitos armados em diversos países da região, o FMI e o Banco Mundial impuseram amplos programas de ajuste estrutural, na década de 1980, que reduziram o papel dos governos nas economias e abriram-nas às importações de maneira praticamente indiscriminada. Entre 1985 e 2000, as tarifas médias de importação de cinco países centro-americanos caíram de 45% para 7%, deixando a região com as mais baixas tarifas da América Latina.

Os efeitos sobre os setores agrícolas tradicionais foram severos. Rivera põe o foco sobre El Salvador, onde o processo de ajuste estrutural se fez ao ritmo da guerra civil, no começo dos anos 1990.

O meio rural já havia passado por uma forte reestruturação devido à guerra, que foi travada sobretudo nas áreas rurais, onde o governo distribuiu terras para os pequenos proprietários, promovendo uma pequena reforma agrária, com o objetivo de reduzir a influência de seus oponentes na área rural. El Salvador também dolarizou seu câmbio, reduzindo as opções de política do governo.

Entre 1985 e 2000, as tarifas médias de importação de cinco países centro-americanos caíram de 45% para 7%, deixando a região com as mais baixas tarifas da América Latina.

Os pequenos produtores ainda são importantes para a agricultura salvadorenha. Cerca de meio milhão de famílias ainda vivem da agricultura. A metade delas não possui terra e a aluga ou vende sua própria força de trabalho. Dentre aqueles que possuem terra (num total de 233 mil estabelecimentos), cerca da metade produz grãos básicos e o restante tem produção mais diversificada, que inclui frutas, hortaliças, café, aves, grãos básicos e gado bovino.

Para dimensionar com maior rigor os efeitos das políticas de abertura e liberalização sobre o setor camponês, Rivera analisa o que aconteceu com três produtos emblemáticos do país vinculados à produção camponesa: milho, feijão e café. A liberalização abriu as portas para o milho importado. Entre 1990 e 2005, El Salvador viu a participação do milho importado no consumo doméstico crescer de 6% para 44% (ver Figura 6). Apesar do crescimento da área cultivada no país entre 1989 e 1993, inclusive com aumentos de produtividade, a área plantada com milho começou a reduzir-se de modo contínuo após 1995. As importações de milho amarelo afetaram a produção doméstica de sorgo, competindo com este no mercado de rações animais. A produção de sorgo caiu cerca de 25% entre 1994 e 2005.

MILHO – IMPORTAÇÕES CRESCENTES, PRODUÇÃO ESTAGNADA

O caso do feijão foi semelhante, já que na América Central a produção em geral cresceu, enquanto em El Salvador este crescimento foi muito baixo, insuficiente para atender à demanda nacional, dando lugar a um crescimento das importações procedentes de Honduras e da Nicarágua. Assim, enquanto somente 8% do consumo eram atendidos pelas importações em 1990, este percentual subiu para 31% em 2005. As tarifas do “feijão vermelho” foram reduzidas de 40% para 15%, prejudicando a produção doméstica.

A produção de café de El Salvador, uma cultura fundamental para seus agricultores, também caiu, não por pressão das importações, mas por uma prolongada crise de preços que afetou o mercado

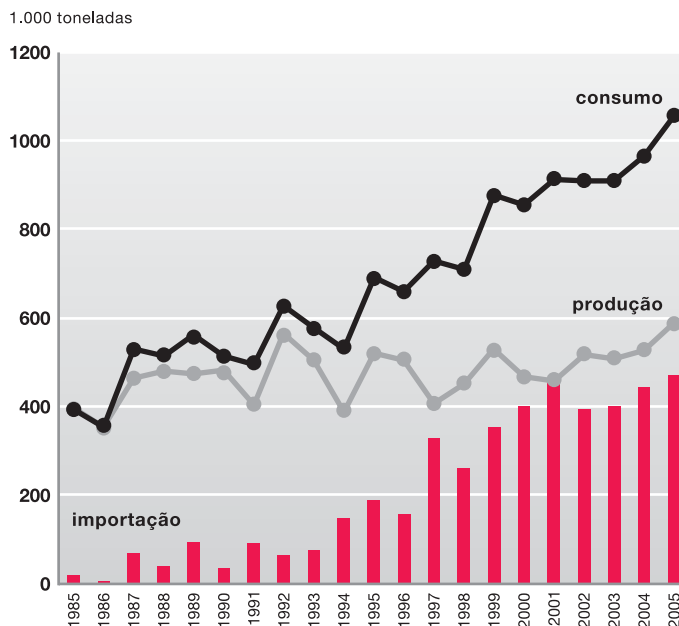
internacional do café. Das 23 mil famílias de agricultores produtoras de café, 84% estão em pequenas propriedades e produzem 23% do café do país. Elas viram a produção declinar em paralelo à queda dos preços e à elevação dos custos de produção. O crédito se tornou mais caro com o ajuste estrutural e com as taxas de juros saltando de 8% para 20% no começo dos anos 1990. Os produtores também perderam fatias de mercado com a desvalorização da moeda local, por efeito da dolarização. Além disso, os custos dos insumos importados cresceram significativamente. Tudo isto ao contrário dos demais países da América Central, que não haviam adotado políticas de liberalização.

Rivera observa que houve algum crescimento nos mercados de frutas, vegetais, mel e outros produtos agrícolas não-tradicionais da região. A produção destas lavouras, no entanto, cresceu apenas ligeiramente em El Salvador: de 16% da produção agrícola nacional em 1990 para 19% em 2005. Atualmente, a participação da agricultura camponesa neste segmento é expressiva, apesar da intermediação das empresas exportadoras e das dificuldades para a reconversão de seus tradicionais cultivos de milho e feijão.

O que o CAFTA vai significar para El Salvador? Declínio permanente, segundo Rivera, a não ser que o governo adote novas políticas de apoio à produção camponesa. Para os produtores de milho e sorgo, ele recomenda controle mais rigoroso dos níveis de importação, o que requer uma revisão dos termos do CAFTA. Também aponta a necessidade de ampliar o apoio à pesquisa e tecnologia sobre as variedades de sementes nativas, para aumentar sua produtividade, e níveis mais elevados de organização dos produtores agrícolas, que lhes permitam melhorar suas condições de negociação com compradores. Também é necessário ampliar o acesso aos créditos governamentais. O governo deve ainda monitorar de perto os impactos que a demanda crescente por agrocombustíveis a partir do milho está tendo sobre os produtores locais.

FIGURA 6

El Salvador: Produção, Importação e Consumo de Milho, 1985-2005



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Não é surpreendente o fato de que a agricultura familiar da América Latina enfrenta problemas numa era de liberalização comercial e políticas de governos neoliberais. O modelo econômico dominante encarou a agricultura em pequenas propriedades como ineficiente, incapaz de conseguir economias de escala e de aumentar sua produtividade para que pudesse competir na economia global. Os estudos de caso deste projeto confirmam os sintomas – agricultores familiares em El Salvador, no México, na Bolívia ou no Brasil lutaram para competir com as importações liberadas, ao mesmo tempo em que o estado retirou seus mecanismos de apoio. Nossos estudos, no entanto, não endossam o diagnóstico de que estes agricultores são inerentemente ineficientes.

Nossa pesquisa aponta que com o apoio adequado, acesso ao crédito, infra-estrutura melhorada e tecnologia, os produtores familiares podem aumentar sua produtividade. Em alguns casos, podem ser tão ou mais eficientes do que grandes produtores.

Os estudos de caso aqui apresentados também revelam as limitações de um modelo econômico que trata eficiência e produtividade como se fossem sinônimos. A suposição subjacente é a de que há usos mais eficientes para a terra e o trabalho envolvidos na produção familiar. Apesar disso, diversas pequenas propriedades mostraram-se apropriadas à produção de bens de exportação de alto valor. Os tomates e os morangos que vão para o mercado norte-americano por conta do NAFTA são cultivados em grandes áreas irrigadas artificialmente, e não em encostas regadas pela chuva tradicionalmente plantadas com milho. Ao longo de muitas gerações, os agricultores viveram do milho nativo produzido naquelas encostas. É difícil argumentar, com taxas de pobreza rural tão escandalosamente altas, que há um uso mais eficiente para aquelas terras.

Também não parece ser verdade que há um uso mais eficiente do trabalho dos agricultores tradicionais, pelo menos nos países aonde eles vêm perdendo suas propriedades para o agronegócio. Como mostram nossos estudos de caso, a agricultura de exportação utiliza capital intensivo, oferecendo reduzidas oportunidades de trabalho. Da mesma forma, não é surpresa que, em condições de desemprego e subemprego crônicos, os novos postos para os trabalhadores rurais paguem, em geral, ainda menos do que antes desta fase de expansão. Fora da agricultura, as políticas econômicas neoliberais também demonstram desempenho sofrível na geração de empregos no setor formal, tanto na indústria quanto em serviços. Assim, não há evidências de que a economia, tal como se encontra atualmente estruturada, ofereça um uso mais eficiente do trabalho do agricultor familiar do que o cultivo de alimentos em suas próprias terras.

Nesse contexto, o Relatório Anual do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial de 2008, “Agricultura para o Desenvolvimento”, representa uma mudança de perspectiva muito bem-vinda, com sua ênfase no desenvolvimento da agricultura, em geral, e da agricultura familiar, em particular. As conclusões deste nosso documento são totalmente consistentes com estes objetivos.

Começamos com seis conclusões de ordem geral, apresentando a seguir recomendações relativas à liberalização comercial e ao *boom* da soja. Concluímos com algumas observações sobre as políticas dos Estados Unidos, do Banco Mundial e de outras instituições financeiras internacionais. Nossas conclusões gerais:

- 1. A agricultura e o desenvolvimento rural seguem sendo economicamente importantes.**
- 2. A agricultura de exportação, através do crescente acesso aos mercados globais, não é por si só uma mola propulsora confiável de um desenvolvimento mais amplo, que beneficie a população rural.**
- 3. A agricultura familiar pode tornar-se mais produtiva e estimular o desenvolvimento rural integrado e a redução da pobreza.**
- 4. O Estado precisa desempenhar um papel ativo no aumento da produtividade e deixar de dedicar atenção exclusiva aos programas contra a pobreza.**
- 5. É urgente reconhecer, valorizar e recompensar o papel da agricultura familiar na preservação do meio ambiente rural.**
- 6. Os agricultores familiares precisam do apoio do governo e de organização para obter benefícios das novas demandas de nichos de mercado e do gigantesco setor dos supermercados.**

SOBRE A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO AGRÍCOLA

Nossos estudos demonstram que o desenvolvimento rural sustentável e a redução da pobreza das sociedades latino-americanas, com fortes setores agrícolas, não podem ser realizados em um ambiente de liberalização indiscriminada. Infelizmente, se não surpreendentemente, o mais recente relatório do Banco Mundial segue prescrevendo a liberalização mais profunda e rápida da agricultura. Ao mesmo tempo em que reconhece que a liberalização cria vencedores e perdedores, o Banco prega a compensação para os perdedores (através de programas de combate à pobreza) ao longo do processo de liberalização. O acesso aos mercados dos países desenvolvidos e em desenvolvimento permanece sendo a meta, com as exportações desempenhando o papel de suposto motor do desenvolvimento. Os agricultores familiares que produzem alimentos essenciais que competem com importações devem passar a desempenhar atividades mais eficientes e aproveitar os benefícios da comida mais barata.

Nossa análise não vai por este caminho. Nossos estudos de caso sugerem que a reforma política mais importante para a América Latina deve ter por objetivo controlar de modo seletivo e cuidadoso o comércio internacional, em particular o comércio agrícola.

Como nossos estudos sobre a produção de soja na América do Sul e sobre o México mostram, se há grande potencial de crescimento das exportações agrícolas, a contribuição deste crescimento para o verdadeiro desenvolvimento não é expressiva. Mesmo para os inegáveis “vencedores” no comércio agrícola global, os benefícios são extremamente concentrados. O crescimento do emprego é limitado e os salários geralmente caem. Este modelo de extrativismo agrícola esgota a terra e destrói importantes recursos naturais. Além disso, é difícil defender a idéia de que o retorno à produção primária de países semi-industrializados como o Brasil representa um passo acima na escada do desenvolvimento.

E, o que é mais importante, quando o *boom* das exportações terminar, quando a oferta global – com novas terras incorporadas ao cultivo e novos ganhos de produtividade – alcançar e ultrapassar o consumo global, e os preços retrocederem a níveis abaixo dos verificados no *pré-boom*, estes supostos vencedores da liberalização agrícola podem chegar à conclusão de que pouco têm a exibir sobre seu êxito comercial, além de vastas extensões de terra esgotadas, com escassas possibilidades de utilização.

Concluimos que para a maior parte dos países em desenvolvimento que possuem um setor agrícola familiar expressivo, regular as exportações e importações é mais importante do que aumentar as exportações. Para que esta agricultura familiar seja a base do desenvolvimento rural, precisará de espaço econômico para obter o necessário dinamismo, e o Estado precisará de tempo, recursos e

O desenvolvimento rural sustentável e a redução da pobreza das sociedades latino-americanas, com fortes setores agrícolas, não podem ser realizados em um ambiente de liberalização indiscriminada

espaço político para desempenhar este papel. Seguramente, este espaço político deve incluir o direito de regular importações que competem com setores agrícolas sensíveis, bem como aquelas que devem estar no centro da estratégia de desenvolvimento rural do governo. De forma similar, a regulamentação e o controle das exportações podem permitir que governos assegurem que as necessidades domésticas, em particular para a alimentação, tenham prioridade sobre os lucros dos exportadores no comércio internacional. Com os preços das *comodities* nas alturas, vemos hoje os governos mais ativos começarem a regular as exportações, adaptando-as ao interesse público, através de impostos sobre as exportações, ou simplesmente suspendendo-as.

Nossas principais recomendações sobre a liberalização comercial são:

- 1. Os países em desenvolvimento devem preservar seu direito de regular as importações** – Isto é particularmente importante nas áreas de segurança alimentar, subsistência das populações rurais e desenvolvimento rural, critérios que devem ser utilizados como guias para a escolha dos chamados produtos especiais, isentos de reduções tarifárias, para o caso das negociações comerciais da rodada de Doha. Somente uma definição ampla sobre produtos especiais, consoante com as propostas dos países em desenvolvimento, é capaz de promover o desenvolvimento rural. Devem também ser incluídos mecanismos de proteção especial capazes de evitar surtos de importações.
- 2. Os países em desenvolvimento devem rejeitar acordos que limitem sua capacidade de apoiar o desenvolvimento industrial nacional** – Dados os limitados benefícios da agricultura de exportação sobre o desenvolvimento, estes países não devem abrir mão de seu direito de pôr em prática políticas industriais que protejam setores industriais nascentes ou estratégicos em troca de maior acesso aos mercados de produtos primários. No longo prazo, esta troca se revelará prejudicial, já que o *boom* das *comodities* não vai durar para sempre. Os governos precisam preservar seu direito de proteger e estimular atividades econômicas que promovam o desenvolvimento econômico sustentável.
- 3. Obter reduções da escalada tarifária sobre bens processados pode ser mais importante do que ganhar maior acesso aos mercados de produtos agrícolas primários** – Se uma das chaves para o desenvolvimento rural está na construção de núcleos agrícolas e indústrias rurais, é importante para os países em desenvolvimento ganhar acesso aos mercados de produtos processados. A redução das atuais altas tarifas sobre produtos com maior valor adicionado é uma medida de liberalização que contribui para o desenvolvimento.
- 4. Dada a predominância de empresas transnacionais no agronegócio, é importante pôr em prática nestes países medidas antitruste efetivas e critérios de desempenho que limitem o poder de mercado indevido destas empresas, exigir sua contribuição para o desenvolvimento e que elas, suas subsidiárias e representantes adotem elevados padrões laborais, sociais e ambientais** – os mercados de *comodities* e as cadeias de varejo são altamente concentrados, distorcendo os mercados globais.
- 5. Os direitos dos agricultores às sementes precisam ser protegidos contra regimes restritivos de propriedade intelectual, como aqueles que constam em acordos comerciais recentes com os Estados Unidos** – o CAFTA, por exemplo, inclui regras de propriedade intelectual que podem limitar a possibilidade dos agricultores usarem e trocarem sementes, um dos fundamentos da agricultura tradicional.

A AGRICULTURA DE EXPORTAÇÃO E O BOOM DA SOJA NA AMÉRICA DO SUL

Como já mencionamos, há o que ganhar com o desenvolvimento da agricultura de exportação. Nossos estudos sobre a produção de soja em três países sul-americanos documentam a posição competitiva única em que o Brasil, a Argentina, e, em menor grau, o Paraguai e a Bolívia se encontram. Estes países produzem a um menor custo uma *commodity* agrícola que apresenta crescente demanda global. Como é esperado que este crescimento da demanda prossiga, eles podem aumentar a produção para atendê-la, beneficiando-se, neste processo, de melhores preços e maior participação no mercado global.

Em longo prazo, seguramente, a produção primária de *commodities* agrícolas não pagará os custos crescentes de produtos importados cada vez mais sofisticados. Metade do valor adicionado da produção industrial do Brasil provém de setores intensivos no consumo de recursos naturais. Nestas condições, o país pode vir a ter, até mesmo, dificuldades para manter positivo seu saldo comercial. Em maior prazo, os governos precisarão reduzir exportações intensivas em recursos naturais e energia, que causam danos ambientais permanentes, prejudicando, sobretudo, os segmentos sociais mais pobres. Ao mesmo tempo, devem ser adotadas medidas no plano internacional, para resolver as questões das *commodities* em escala global, promovendo e financiando a diversificação da produção e das exportações, reduzindo a volatilidade dos mercados de *commodities* e solucionando o problema da concentração corporativa (UNCTAD, 2008).

Em curto e médio prazos, o *boom* da soja representa uma inegável oportunidade para esses quatro países. No entanto, este *boom* não vai durar para sempre. O desafio é o de obter vantagens das atuais oportunidades de mercado de modo a promover o desenvolvimento econômico justo e sustentável, proporcionando a estes países uma posição econômica fortalecida para quando, inevitavelmente, este *boom* terminar. O modelo de utilização extrativista da terra precisa ser substituído por uma estratégia de maior visão de futuro, que enfatize a diversificação e as transformações estruturais destas economias produtoras e exportadoras de *commodities*. Medidas essenciais a este processo são o estímulo ao desenvolvimento do mercado interno e ao aumento dos níveis de investimento doméstico. Na América do Sul como um todo, expressivos 2,7% do PIB foram enviados para fora da região em 2006, sob a forma de remessas de lucros de empresas transnacionais, contra uma média anual de 0,6% nos anos 1990 (ECLAC 2007, p. 19).

Os três estudos de caso elaborados para este projeto sugerem que há muito que melhorar, tanto em políticas governamentais quanto em coordenação regional da produção e comercialização da soja.

O modelo de utilização extrativista da terra precisa ser substituído por uma estratégia de maior visão de futuro, que enfatize a diversificação e as transformações estruturais destas economias produtoras e exportadoras de *commodities*.

- 1. O atual modelo de produção da soja em regime de monocultivo é insustentável, deixando uma pegada ecológica permanente** – a expansão é baseada em um modelo extrativista. Assim como a mineração descontrolada pode esgotar recursos finitos em nome de lucros privados de curto prazo, o mesmo pode acontecer com a agricultura industrial. É necessária maior regulamentação por parte dos governos, para promover práticas de preservação dos solos e proteger os valiosos recursos naturais destes países. Rotações de cultivos obrigatórias com o trigo e outros, por exemplo, poderiam reduzir a destruição e fortalecer a segurança alimentar.
- 2. O princípio da precaução deve ser observado na adoção de novas tecnologias agrícolas** – A legalização do plantio de sementes transgênicas deve ser revista, em função das diversas ameaças que estas representam, dentre as quais destacamos: contaminação do meio ambiente, redução da biodiversidade, eliminação de postos de trabalho, controle da produção por oligopólios transnacionais. Há também um risco de mercado. Até aqui, a resistência à aceitação dos transgênicos pouco afetou os mercados de soja porque esta não é diretamente destinada ao consumo humano. Isso pode modificar-se, causando sérios problemas para países como a Argentina, cuja produção é totalmente transgênica.
- 3. Há grande potencial para a integração regional, não somente em infra-estrutura, mas principalmente em padrões e políticas** – Há uma oportunidade para harmonizar padrões em níveis mais elevados, através de políticas governamentais.
- 4. Dada a predominância do capital transnacional no setor, há potencial para melhorar a sustentabilidade, através da imposição de requisitos de desempenho** – se aplicados em nível regional, eles seriam legais e não provocariam fuga de capitais. É extremamente necessário também pôr em prática medidas antitruste. Esta é uma das maiores fragilidades dos países estudados.
- 5. A agricultura familiar ainda pode desempenhar papel importante na produção de soja, com o devido apoio do governo** – os agricultores familiares da soja ainda têm grande peso, especialmente na Bolívia. Eles podem desempenhar importante papel, especialmente na transição

para um modelo agrícola mais sustentável. É necessário o apoio do governo para mudar o modelo de produção de grandes monoculturas para pequenas e médias propriedades, integrando-as em amplos programas de reforma agrária e diversificação de culturas. O apoio é também necessário para ajudar regiões afetadas pelas mudanças climáticas.

- 6. Para estimular um desenvolvimento rural mais amplo, Brasil e Bolívia precisam desenvolver mais o processamento da soja, agregando maior valor à produção** – A Argentina produz mais óleo e farelo a partir de sua soja, adicionando maior valor à produção agrícola. A ênfase deve ser colocada no estímulo à produção de bens de alto valor agregado, como carnes, ao mesmo tempo em que deve ser estimulada a produção ecologicamente sustentável.
- 7. A pesquisa e o desenvolvimento devem voltar-se para viabilizar a produção sustentável da agricultura familiar, e não mais para a grande monocultura** – Dadas as falhas de mercado nesta área, o investimento público é fundamental.

CONCLUSÃO: AS PROMESSAS E OS PERIGOS

Tomados em seu conjunto, estes estudos de caso oferecem grande riqueza de experiências diversas, mas relacionadas entre si, sobre a promoção da agricultura para o desenvolvimento. Como nossos estudos sobre a agricultura de exportação mostraram, as promessas das exportações agrícolas são quase sempre superestimadas. Como nossa análise sobre os impactos da liberalização comercial sobre a agricultura familiar duramente demonstram, os perigos de exportações e importações não-reguladas são bastante reais para estes agricultores.

O desenvolvimento da agricultura é incompatível com a liberalização do comércio agrícola. Um novo estudo da FAO comprova que a liberalização não é necessariamente a política econômica ótima, que diferentes níveis de proteção contra as importações são apropriados para níveis diversos de desenvolvimento (Morrison e Sarris, 2007). De fato, as pesquisas recentes sugerem que muitos países podem beneficiar-se de políticas do tipo “comida primeiro”, que dão prioridade à produção para o abastecimento doméstico e ao desenvolvimento do mercado interno, e não à conquista do mercado externo (Morrissey, 2007). Tais políticas parecem-nos ainda mais urgentes, face à atual crise de alimentos nos países em desenvolvimento.

Muitos países podem beneficiar-se de políticas do tipo “comida primeiro”, que dão prioridade à produção para o abastecimento doméstico e ao desenvolvimento do mercado interno

Como os melhores trechos do Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento de 2008 sugerem, as políticas de promoção do desenvolvimento agrícola não são um modelo único para todos. As políticas – inclusive comerciais – devem ser desenhadas país a país, de acordo com suas condições econômicas e sociais. Os governos nacionais precisarão preservar o espaço político necessário para pôr em prática estratégias adequadas para suas exportações agrícolas, assim como para seus agricultores familiares e suas necessidades de segurança alimentar.

Felizmente, à medida que as limitações do modelo de desenvolvimento neoliberal vão sendo bem documentadas, governos nacionais e instituições internacionais estão reavaliando a questão das políticas que podem de fato promover o desenvolvimento agrícola. Já está claro que a ortodoxia dominante, em

Washington e nas instituições financeiras internacionais, fracassou na promoção do desenvolvimento abrangente e sustentável. A liberalização do comércio, centrada nas culturas de exportação e na retirada do apoio à agricultura familiar, é a política adotada pelos próprios governos latino-americanos, e as recomendações sobre políticas contidas neste relatório conclamam os governos da América Latina a reavaliá-las e modificá-las.

Estas políticas foram também fortemente encorajadas pelas instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial. Durante as duas últimas décadas, este Banco, junto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional, vinculou os empréstimos de que os governos da América Latina precisavam para enfrentar seus problemas de balanço de pagamentos ou para financiar o desenvolvimento à adoção das políticas neoliberais. Nossos estudos evidenciam que estas políticas fracassaram na promoção do crescimento e que os bancos, que

agora enxergam novamente a agricultura familiar, precisam dar o próximo passo e reconsiderar seu compromisso com as políticas neoliberais.

Os Estados Unidos também desempenharam importante papel nestas políticas, que terminaram por contrariar seus próprios interesses de longo prazo, precisamente porque não conseguiram produzir um desenvolvimento equitativo. O desenvolvimento pode trazer estabilidade política para estes países vizinhos dos Estados Unidos, reduzir os fatores que estimulam a imigração descontrolada e oferecer alternativas às populações rurais pobres que podem, de outra forma, voltar-se para o cultivo de drogas ilegais. Este desenvolvimento pode também aumentar a demanda por produtos e serviços norte-americanos.

Os Estados Unidos têm um grande número de ferramentas políticas à sua disposição, caso desejem promover estas mudanças. Os acordos comerciais pendentes (inclusive aqueles com a Colômbia e o Panamá) podem ser reavaliados e renegociados. Apesar de que os acordos comerciais em vigor, como o do NAFTA, dificilmente serão reabertos em caráter oficial, alguns de seus aspectos mais incômodos podem ser reavaliados, como parte de um diálogo mais amplo com parceiros latino-americanos. Os esforços recentes do Congresso dos Estados Unidos para estabelecer critérios claros nos acordos comerciais são bem-vindos, tal como propostos por alguns candidatos à presidência dos Estados Unidos, no sentido de reavaliar o NAFTA e outros acordos. Sob uma nova administração, comprometida com políticas comerciais favoráveis ao desenvolvimento, os diretores executivos dos Estados Unidos no Banco Mundial, BID, e FMI devem ser encarregados pelo Departamento do Tesouro, que supervisiona suas ações, de pressionar os conselhos das instituições no sentido de reconsiderar as políticas que defendem e, muitas vezes, vinculam aos empréstimos. A USAID, que muitas vezes forneceu assistência técnica e apoio financeiro para que governos latino-americanos adotassem políticas neoliberais, deve afastar-se deste tipo de ajuda e direcioná-la ao fortalecimento de economias rurais, infra-estrutura, etc.

Estas e outras medidas podem contribuir para assegurar que a política dos Estados Unidos forneça apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, como estratégias centrais na luta contra a pobreza e pelo desenvolvimento da América Latina. A União Européia, que persegue agressivamente acordos comerciais com países latino-americanos, também deve reconsiderar sua política. Esperamos que nosso projeto possa contribuir para uma nova visão sobre a América Latina, que reconheça as promessas limitadas e os perigos reais da liberalização comercial agrícola para o desenvolvimento destes países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bouet, A., J. C. Bureau, et al. (2004). Multilateral agricultural trade liberalization: the contrasting fortunes of developing countries in the Doha round, CEPII.
- Cochrane, W. W. and R. A. Levins (2003). The curse of American agricultural abundance: a sustainable solution. Lincoln, Neb., University of Nebraska Press.
- David, M. B. D. A., M. Dirven, et al. (2000). "The Impact of the New Economic Model on Latin America's Agriculture." *World Development* 28(9): 1673-1688.
- ECLAC (2007). Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2006-2007. Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- FAO (2004). The State of Agricultural Commodities Markets 2004. Rome, FAO.
- Franko, P. (2007). The Puzzle of Latin American Development. New York, Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Gelder, J. W. v., J. J. Kessler, et al. (2005). Analysis of market chain and social impacts of Brazilian soy production Amsterdam, IUCN.
- Melo, F. H. d. (2001). Liberalização comercial e agricultura familiar no Brasil. Comércio Internacional, Segurança Alimentar e Agricultura Familiar. ACTIONAID. Rio de Janeiro, ActionAid Brasil/Rebrip: 7-44.
- Morrison, J. and A. Sarris (2007). Determining the appropriate level of import protection consistent with agriculture-led development in the advancement of poverty reduction and improved food security. WTO Rules for Agriculture Compatible with Development. J. Morrison and A. Sarris. Rome, FAO: 458.
- Morrissey, O. (2007). What types of WTO-compatible trade policies are appropriate for different stages of development? WTO Rules for Agriculture Compatible with Development. J. Morrison and A. Sarris. Rome, FAO: 458.
- Ocampo, J. A. (2004). "Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms." *Journal of Economic Perspectives* 18(2): 67-88.
- OECD-FAO (2008). OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017. Paris, OECD-FAO.
- UNCTAD (2008). The Changing Face of Commodities in the Twenty-first Century. Geneva, UNCTAD.
- United Nations (2007). COMTRADE, United Nations.
- World Bank (2007). World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington, World Bank.

O GRUPO DE TRABALHO SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO NAS AMÉRICAS

Este relatório é fruto de um trabalho de cooperação internacional ao longo de três anos. Baseou-se em estudos detalhados desenvolvidos por membros do Grupo de Trabalho sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento nas Américas, coordenado por Mamerto Pérez (Bolívia), Sergio Schlesinger (Brasil) e Timothy A. Wise (EUA). Os demais componentes são Nelson Delgado (Brasil), Fernando Rello (México), René Rivera (El Salvador) e Miguel Teubal (Argentina). Os estudos completos destes colaboradores estão disponíveis na página web do Grupo de Trabalho (<http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>).

Este é o terceiro relatório do Projeto do Grupo de Trabalho. Fundados em 2004, os Grupos de Trabalho reúnem pesquisadores de vários países nas Américas, que desenvolveram estudos empíricos sobre os impactos sociais e ambientais da liberalização econômica, visando contribuir para o atual debate político em torno das estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e do comércio internacional. O projeto também busca dar maior relevância, no debate político nos Estados Unidos, ao rico conjunto das pesquisas elaboradas por especialistas latino-americanos. Patrocinado pelo Instituto para o Desenvolvimento Global e Meio Ambiente da Universidade de Tufts, o Projeto do Grupo de Trabalho envolve quatro grandes temas: meio ambiente, agricultura, investimento estrangeiro e regimes de propriedade intelectual.

O primeiro, “Globalization and the Environment: Lessons from the Americas,” foi publicado em 2004. O relatório político foi publicado posteriormente em espanhol por RIDES, no Chile, que também publicou os documentos do grupo na íntegra, sob a forma de livro, com o título *Globalización y Medio Ambiente: Lecciones desde las Américas*. Um segundo relatório, “Foreign Investment and Sustainable Development: Lessons from the Americas,” foi publicado em maio de 2008. Um quarto projeto, sobre regimes de propriedade intelectual e seus impactos sobre o desenvolvimento na América Latina, está em fase de planejamento.

Todos estes relatórios, assim como a íntegra dos documentos que lhes serviram de base, estão disponíveis em formato PDF em:
<http://ase.tufts.edu/gdae/wgoverview.htm>

act:onaid



ISBN 85-89473-12-5



9 788589 147312 5