

Perspectivas do livre comércio para a agricultura

Introdução

O mercado internacional agrícola passou nos últimos anos por momentos de grande indecisão em função dos impasses ocorridos nas negociações conclusivas da Rodada Uruguai do Gatt, desde seu início em setembro de 1986. Em dezembro de 1993, após um extenuante processo de negociação, os países signatários instituíram a Organização Mundial do Comércio (WTO), a exercer o papel regulador nos próximos anos. Até que ponto essa nova organização pode de fato proporcionar uma mudança no perfil do mercado internacional é algo que em grande medida dependerá da consistência das decisões a que chegaram os participantes das negociações conclusivas da RU.

No período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, já sob a presença do Gatt, as práticas de proteção à agricultura nos Estados Unidos e Comunidade Européia confrontavam diretamente os princípios do Gatt, quanto ao multilateralismo, indicando uma convivência pacífica entre esses dois paradigmas. A preocupação dos países europeus era de reconstruir sua capacidade de produção de alimentos "a qualquer custo". Os americanos, por sua vez, buscavam uma saída para seus estoques através dos vários programas de ajuda alimentar ao Terceiro Mundo e mesmo através das vendas ao mercado europeu durante o período da reconstrução dos países envolvidos no conflito bélico com sua capacidade produtiva destruída. O resultado era portanto a sustentação do nível de renda dos agricultores.

A partir de meados dos anos 70 ocorre uma reversão das tendências que predominaram no mercado internacional nos anos imediatamente após a Segunda Guerra. Grande parte dessa mudança de rota se deveu a um somatório das dificuldades enfrentadas pelos países desenvolvidos, especialmente EUA e CEE para manter suas políticas agrícolas nas mesmas condições vigentes nos anos anteriores. Primeiramente, ocorre um acúmulo de condições desvantajosas na Europa e Estados Unidos do ponto de vista fiscal para manter as mesmas políticas agrícolas de garantia de renda e suporte à produção, como revela o crescimento de estoques na CEE. Em segundo lugar as negociações em torno do Gatt tornam-se crescentemente incapazes para equacionar os problemas relativos à agricultura. Simultaneamente, ganham força as interpretações segundo as quais quanto maior a liberalização dos mercados agrícolas, maiores os ganhos obtidos pelos seus integrantes.

O fato da agricultura ter estado no centro das dificuldades de fechamento das negociações, atraiu um sem número de investigações a respeito do processo que desembocou na Rodada Uruguai e das perspectivas futuras do mercado mundial. Este texto se enquadra nessa discussão, tendo como principal objetivo analisar criticamente as expectativas resultantes da RU, segundo as quais o comércio agrícola mundial será conduzido para um contexto de livre mercado. Ganha força portanto o argumento sobre o livre mercado como a instância reguladora fundamental das decisões econômicas e o paradigma a ser seguido pelas políticas agrícolas nacionais. Pretende-se, portanto, neste ensaio sistematizar a evolução histórica e as alterações recentes introduzidas na regulação do mercado internacional, associando o fortalecimento do approach liberalizante e as reformas introduzidas principalmente nas políticas agrícolas americana e européia.

A abordagem liberalizante e a evolução dos mercados agrícolas

As perspectivas liberalizantes do mercado agrícola são vistas em termos da não-interferência do Estado, ou qualquer outra forma de distorção. Ou seja, a operação espontânea do mercado faz com que a cada integrante caiba uma recompensa equivalente à sua eficiência e à sua dotação de recursos. A formação do mercado e o mecanismo de preços tornam-se, portanto, mais eficazes para organizar as relações econômicas internas e internacionais, premiar os agentes econômicos mais eficientes e gerar benefícios à sociedade como um todo. Os princípios do liberalismo estabelecem, portanto, parâmetros oriundos do

mercado para atingir máxima eficiência, crescimento econômico e bem-estar (Gilpin, 1987).

As análises de cunho liberal sobre o comércio agrícola mundial ainda reproduzem os pressupostos das vantagens comparativas determinadas pela dotação de recursos de cada país e o grau de eficiência na combinação dos fatores de produção. No tocante ao comércio de produtos industriais novas formulações, ainda no terreno neoclássico, incorporaram após 1980 elementos dinâmicos, como ganhos de escala, desníveis tecnológicos, comércio intrafirmas etc. (Krugman, 1994).

Considerando que a linha de frente das discussões sobre o comércio internacional esteja assentada nas relações intra-industriais, torna-se frágil sua aderência às questões do comércio agrícola, particularmente de *commodities*. Ou seja, na análise dos mercados agrícolas predominam ainda os pressupostos das vantagens comparativas ricardianas. Em primeiro lugar, a formulação da teoria neoclássica é aplicada aos mercados agrícolas utilizando princípios de concorrência perfeita, segundo os quais a presença de oligopólios é tida como distorção. O mecanismo de preços é tido como a instância mais eficiente para conduzir o sistema para o equilíbrio, mesmo que fatores exógenos distorcivos tenham historicamente sido incorporados no funcionamento da agricultura mundial. Em segundo lugar, o Estado aparece como um elemento exógeno e distorcivo e inibidor da tendência inerente ao sistema em direção ao equilíbrio.

Vários autores neoclássicos assumem a existência de imperfeições no funcionamento dos mercados. Apenas em situações particulares em que isto não se torna possível o Estado é admitido como elemento de ajuste, embora seja considerado como fonte de distorções, como prevê a teoria do *second best*.

As análises enquadradas nesse *approach* partem de uma referência, segundo a qual a intervenção nos mercados, na forma de políticas agrícolas protecionistas e estimuladoras da produção, revelam-se nocivas ao comportamento dos preços e aos demais participantes do mercado, especialmente os países em desenvolvimento e do Terceiro Mundo. Entretanto, mais importante é o custo imposto ao conjunto da economia, tanto ao consumidor, na medida em que barreiras tarifárias e não-tarifárias impedem acesso a produtos importados mais baratos, quanto às contas públicas, na medida em que recursos crescentes são repassados aos agricultores na forma de subsídios e outras formas de ajuda. Embora existam diferenças entre países e entre o próprio caráter das

intervenções, o resultado é um só: transferência de renda de um grupo social a outro (consumidores e produtores), e um grande peso sobre o orçamento dos governos. Numa estimativa global, tem-se que o custo bruto anual em 1987 aos consumidores e *taxpayers* nos países industrializados, devido às suas políticas agrícolas chegava a mais de 200 bilhões de dólares (*Resources for the Future*, 1988). Mais ainda os preços altos estimulavam os produtores ao aumento da produção, progressivamente excedendo assim o nível de consumo. Com o crescimento do excedente, os preços só poderiam ser mantidos através da exportação subsidiada ou da formação de um estoque.

Embora reconhecendo a procedência, a racionalidade econômica e até mesmo princípios de otimização por trás desses objetivos, seus efeitos são ainda questionados, principalmente em termos da eficácia do Estado, enquanto mecanismo para atendê-los. Além disso, percebe-se que os argumentos põem em relevo a relação custo/benefício das intervenções, sua distribuição entre os segmentos da sociedade e os impactos sobre outros países integrantes do mercado (Parikh et al, 1988). Naverdade, as análises com esta perspectiva acabam revelando-se totalmente céticas quanto aos efeitos das políticas agrícolas. Estes aspectos indicam, portanto, a ausência de mecanismos competitivos definindo o nível de preços e, conseqüentemente, o funcionamento da agricultura como um todo. Ao criar subsídios, o governo acaba produzindo um ambiente artificial, isolado das flutuações de preço, onde a agricultura sobrevive alheia ao que seria considerado um ambiente competitivo.

A shortfall, which in a reasonably functioning market would have been absorbed by consumption adjustments and stock changes instead precipitated a scramble for supplies and a destabilizing jump in prices (MacCalla e Josling, 1981: 2).

Dentre os fatores que levariam a uma superação desse ambiente artificial é destacada a força das políticas liberalizantes na transformação das economias capitalistas ocidentais reduzindo amplamente o papel do Estado. A redução dos gastos com a política agrícola passou a ser uma dessas instâncias sob a mira das reformulações orçamentárias. Assim, nos EUA, já na *Farm Bill* de 1981, observou-se uma clara determinação de reduzir os gastos com os vários programas de suporte com a agricultura. O mesmo voltou a acontecer nos anos subseqüentes. Em 1984 a proposta de *Farm Bill* estabelecia que a política agrícola americana deveria ser mais orientada pelo mercado, o que significava uma redução gradativa dos *target-prices* de forma a aproximá-los aos preços

de mercado. Além disso propunha-se uma redução dos limites estabelecidos para os pagamentos diretos, uma eliminação do suporte ao setor de laticínios (*dairy*) e dos benefícios aos agricultores produzindo em áreas de erosão (Moyer e Josling, 1990).

As forças a favor da liberalização e eliminação dos benefícios à agricultura têm um suporte dado pela própria racionalidade da política econômica que prioriza o equilíbrio das contas públicas como elemento crucial da estabilidade econômica. A convicção de que o mercado é a instância reguladora prioritária para alocação dos recursos, acaba orientando as decisões que procuram levar a efeito as mudanças na política agrícola nos países desenvolvidos. Assim é que as expectativas quanto à conclusão da Rodada Uruguaí eram de que a agricultura fosse empurrada para um contexto mais próximo do livre mercado. Colocar os produtores em sintonia com o comportamento dos preços mundiais surge como o objetivo final a ser atingido.

A concepção inicial e o desenvolvimento posterior da CAP (*Common Agricultural Policy*), da Comunidade Européia, se basearam na mesma política de preços associada a volumes crescentes de produção. Segundo documento do FMI, já antes da formulação da CAP, havia uma discussão em torno dos excedentes agrícolas e suas repercussões no orçamento dos governos, além das suas implicações para os demais países integrantes do mercado internacional. A avaliação da comissão criada em 1968 para apreciar tal política resultou num documento conhecido como Mansholt Plan cuja idéia central era que a CAP dependia demasiadamente da política de preços. Ou seja, os preços institucionais foram estabelecidos a níveis altos o suficiente para provocar aumentos nos estoques e incapazes para garantir renda ao conjunto dos agricultores (Rosenblatt et al, 1982: 19).

Paralelamente criou-se ao longo dos anos 80 um consenso entre a população de que a sociedade estava sendo penalizada para manter uma agricultura excessivamente produtiva. Essa postura difere frontalmente da situação do pós-guerra, quando os agricultores passaram a ser considerados heróis nacionais por garantirem o abastecimento de alimentos e, portanto, estimulados a produzirem a qualquer custo. Embora os consumidores não constituam uma força organizada para exercer um *lobby* para mudar a política agrícola, a dimensão dos excedentes da agricultura e do volume de recursos destinados aos produtores rurais, tornaram-se alvos nítidos para os ataques à condução da política agrícola. Exemplo disso é o livro de Cottrell (1987), membro do parlamento Britânico em 1979. Sua referência aos benefícios pagos

aos agricultores engrossa os argumentos que condenam o esquema que os afastou do jogo normal do mercado. Para o autor a agricultura vem sendo um setor produtor de excedentes, absorvendo 2/3 do orçamento da Comunidade Européia. Ao reforçar as vantagens do livre mercado para reverter a base produtiva, eliminando os produtores mais ineficientes e resistentes à inovação, acredita que a terra poderia ficar disponível para os agricultores mais jovens e empreendedores. Essa crença não está desvinculada de uma orientação ideológica sobre as mudanças almejadas.

Submeter a agricultura à regulação do mercado, aproximando a renda dos produtores ao comportamento dos preços vigentes no mercado internacional, foi um dos objetivos explícitos da política econômica de R. Reagan. Não se pode dizer, entretanto, que tais metas foram atingidas, por mais que a força da ideologia liberalizante superasse as resistências tecnocráticas presentes no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). Forças mais poderosas sediavam tanto no congresso americano, quanto nas organizações rurais.

Depreende-se daí que fazer *business* na agricultura de forma eficiente, significa obter lucros na própria produção com aumento de produtividade, mas dentro de limites que o mercado impõe. Ou seja, grande parte do aumento de produção é obtido pelos agricultores por serem estimulados por uma política agrícola que premia aqueles que detêm maior capacidade produtiva. Ressalta-se aqui a crítica aos alegados propósitos da política de distribuir renda entre os agricultores, uma vez que, embora os pequenos produtores exerçam pressão para elevação dos preços de suporte, são os grandes que se beneficiam do aumento, devido ao maior volume de produção. São portanto os mais ricos que acabam recebendo a maior parte dos subsídios.

Entretanto, o processo histórico que produz o quadro predominante das políticas agrícolas e as próprias "distorções" do mercado levam a uma indagação inevitável. Seria o estado atual um resultado apenas de uma intervenção de governos no funcionamento equilibrado do mercado? Quais as conseqüências dos ajustes necessários para reconduzir a agricultura para o mercado? Seria a liberalização um remédio para todos os problemas estruturais da agricultura, do ponto de vista econômico, social e ambiental. Estas são questões cujas respostas requerem uma análise sobre o processo localizado na raiz da crise agrícola mundial da última década.

As raízes da crise agrícola mundial: do protecionismo à avalanche liberal

Uma abordagem alternativa associa a evolução do mercado internacional agrícola com um modelo de intervenção e difusão de um padrão de produção/consumo a nível mundial. A crise internacional da agricultura, portanto, não deve ser vista como manifestação de aspectos distorcivos no mercado, mas como consequência de tendências estruturais da economia mundial, como um desdobramento de situações nacionais de superprodução combinada com uma estratégia de suporte que garante ganhos maiores para aqueles com maiores níveis de produção.

Durante o período posterior a 1970, o comércio agrícola mundial apresentou uma forte combinação entre uma certa estabilidade nas relações comerciais e estratégias protecionistas adotadas pelos principais integrantes do comércio mundial. Vários autores, entre eles Friedmann (1982), associam a ocorrência de uma crise ao processo que sublinha o colapso da velha ordem alimentar e gera uma nova ordem cujas características serão discutidas a seguir.

Esse desdobramento recente das condições de mercado tem uma história marcada por estratégias protecionistas ou liberalizantes nos diferentes países que mantiveram uma posição de liderança no mercado internacional. Evidentemente, a inserção das economias nesse mercado é uma resultante em primeiro lugar, da conduta do Estado em termos de política agrícola e, em segundo, das inovações tecnológicas ligadas à busca de competitividade. Mais ainda, há uma estreita correlação entre as políticas públicas e a defasada renda dos agricultores que tanto nos EUA como na Europa foi decisiva para a manutenção da produção num nível elevado (Fite, 1981).

Em que pese a complexa formação das políticas agrícolas nos países desenvolvidos desde o início do século, é no pós-guerra que sua implementação ganha repercussão a nível internacional. Em primeiro lugar, a garantia de abastecimento alimentar a preços compensadores aos produtores e acessíveis aos consumidores acabou gerando uma cultura de proteção à agricultura reforçada por dois aspectos. Por um lado, a população passou a reconhecer a crucialidade da agricultura, fazendo dos produtores rurais titulares do privilégio de uma renda garantida, apropriada pelos segmentos de maior volume produzido. Em segundo lugar, as políticas nacionais começam a gerar volumes de estoque excessivos para a demanda interna desses países, desencadeando

uma pressão no mercado internacional através de programas de exportação subsidiada, como forma de aliviar os problemas internos.

As características do mercado internacional, e conseqüentemente de sua crise após os anos 70, estão fortemente enraizadas na evolução histórica cujas características são:

- desenvolvimento e posterior difusão internacional pelos EUA, de um modelo de inovação técnica e intervenção no mercado.
- rompimento do sistema de regulação do mercado elaborado e implementado no pós-guerra pelos EUA.
- incapacidade de prever e antecipar as soluções para os problemas ambientais, decorrentes da difusão do modelo tecnológico, especialmente com a difusão através da revolução verde nos países do Terceiro Mundo (Goodman e Redclift, 1989).

Em termos do sistema produtivo a agricultura americana acumula de forma pioneira, desde os anos 20, inovações mecânicas, químicas e biológicas, com resultados significativos de produtividade. Nasce aí o círculo vicioso do incentivo para produzir aumento da acumulação de estoques. Conseqüentemente, a busca de mercados para aliviar o peso dos estoques sobre os gastos públicos, e garantir renda aos agricultores, torna-se uma característica permanente da política agrícola americana.¹

Nenhuma iniciativa foi tomada no sentido de reduzir a capacidade produtiva da agricultura de forma a ajustá-la aos requisitos do mercado. Pelo contrário, aquilo que alguns pensaram ser uma solução temporária acabou se tornando numa característica estrutural das políticas agrícolas e da própria agricultura, principalmente nos países desenvolvidos, transferindo para a esfera do controle de estoques a solução do problema. O mercado externo e a formação de estoques oficiais acabaram sendo uma alternativa para aliviar a pressão sobre a renda dos agricultores.

Por outro lado, em muitas comunidades do Terceiro Mundo e mesmo dos países em desenvolvimento houve uma redução de áreas destinadas à produção de alimentos tradicionalmente cultivados, substituídos por culturas ligadas

¹ Cf. Paarlberg (1983). O objetivo de garantia de renda assumia grande importância num momento em que os preços das principais *commodities* agrícolas caíam significativamente. Entre 1929 e 1932, o índice de preços recebidos pelos agricultores caiu 56%, enquanto a renda líquida caía 70% (idem).

à produção de proteína animal. Foi o caso da expansão da soja no Brasil e mesmo de outros países que passaram a competir no mercado internacional como importantes exportadores. Igualmente, o trigo passou gradualmente a substituir o milho na dieta alimentar e o consumo de produtos de origem animal aumentou, colocando o mercado interno de muitos países em sintonia com o padrão alimentar difundido mundialmente (Tubiana, 1989).

Não se deve entender esse processo de internacionalização pela operação do mercado gerando oportunidades aos agricultores americanos. Na verdade só foi possível realizar essa transferência em função do quadro hegemônico que emerge no pós-guerra. No caso do Plano Marshall, dos recursos destinados à reconstrução das economias atingidas pela guerra, 29% correspondia a fertilizantes e alimentos. Igualmente, a transferência de tecnologia aos países do Terceiro Mundo ampliou o campo de atuação das empresas multinacionais voltadas para o setor (Goodman e Redclift, 1989).

Essa expansão tecnológica mundializa portanto um sistema produtivo caracterizado pelo *treadmill*, com aumento de produtividade e ampliação da oferta mundial de *commodities* agrícolas. Os países europeus reintroduzem políticas incentivadoras da produção, tornando-se, na década de 70, grandes exportadores. Durante o longo ciclo de expansão, até meados da década de 60, tem-se um mercado mundial com preços estáveis e profundamente subordinado a um modelo de produção amalgamado pela hegemonia americana. Isso caracteriza a ordem alimentar internacional que emerge no pós-guerra, associada a um sistema mundial em expansão, sem conflitos, no qual se montava uma agricultura com graus elevados de produtividade e orientada por instrumentos de política agrícola de incentivo semelhantes aos utilizados no EUA.

Esse período em que esse modelo está em processo de difusão é marcado por uma grande estabilidade de preços e por uma ausência de conflitos e estratégias protecionistas de fraca intensidade entre países. Igualmente as instâncias reguladoras de mercado, através do Gatt, não foram acionadas para resolver disputas entre países, tendo em vista a vigência do multilateralismo nas relações comerciais. Ao mesmo tempo os EUA se convertem no maior exportador das principais *commodities* agrícolas. Em 1970 esse país era responsável por 35% das exportações mundiais de trigo, 50% de milho, 90% de soja e 30% de farelo destinado à alimentação animal. Adicionalmente os programas de ajuda

alimentar, apesar de em proporção pequena, ainda representava uma via de escoamento de estoque.²

Os anos 70 marcam uma reversão desse quadro, na medida em que o mercado externo perde sua condição de desaguadouro dos estoques acumulados pela política agrícola americana. Os países da Comunidade Européia, começam gradativamente a aumentar suas exportações, com o suporte de políticas de subsídios, da mesma forma que alguns países em desenvolvimento, da América Latina e Ásia, começam a se despontar como grandes exportadores. Sendo assim, o mercado internacional torna-se mais competitivo e mais instável, minando as bases que garantiam o multilateralismo nas negociações do Gatt ocorridas durante as décadas de 50 e 60.

A estabilidade dos preços do longo ciclo é substituído por uma profunda instabilidade que tenderá a se agravar nos anos 80.³ Essa tendência dos preços esteve associada, nos anos 70 a uma escassez de alimentos, resultante da demanda por parte da Comunidade Européia e da ex-União Soviética, em grande parte de produtos derivados da criação animal.

As condições de escassez do mercado mundial na década de 70 acabam propiciando um adiamento de conflitos embutidos no modelo vigente e fundamentalmente na política agrícola dos países desenvolvidos. De olho no comportamento da demanda alguns analistas viram nesse contexto uma possível reversão do quadro que se formava a partir do final dos anos 60. Entretanto, a elevação dos preços tornaram os mecanismos de suporte totalmente inócuos (Hathaway, 1987, in: Fonseca, 1994).

Essa expectativa, entretanto vai ser dissipada pela evolução do mercado nos anos 80, quando à instabilidade dos preços se soma um aumento da oferta e conseqüentemente do volume de estoques. As estratégias comerciais se tornam enclausuradas em acordos bilaterais, aprofundando uma prática já iniciada durante a década anterior, resultando num mercado fragmentado, ou mais propriamente numa guerra comercial. Essas condições de grande instabilidade

² "By 1969, food aid shipments from all donors had reached 12.8 million tons (mmt) of grain. However, declining grain stocks after 1972 reduced U. S. food aid in 1973 and 1974 to the lowest levels ever. By 1973 aid shipments from all donors had fallen to 5.9 mmt." (Schnittker e Abel, 1980: 20).

³ Na segunda metade dos anos 70, os preços chegam a oscilar até 5 vezes sobre o nível médio do período de 1950 a 1970 (Tubiana, 1989: 31).

com o erguimento de barreiras comerciais tarifárias e não-tarifárias, são agravadas com um aumento do excedente agrícola a nível mundial.

A regulação do mercado agrícola internacional sob o Gatt

A sobrevivência do Gatt, como instância reguladora do mercado mundial, está ligada aos seus próprios fundamentos iniciais, aqueles relativos à vigência do multilateralismo nas transações comerciais internacionais. Para muitos, essa instituição é vista como a guardiã das regras que garantem um funcionamento livre de intervenções *distorcidas* no fluxo normal do comércio.

Um aspecto central sobre o Gatt é sua incapacidade de impor restrições a países que adotam práticas comerciais em desacordo com os princípios do livre comércio. As regras estabelecidas são portanto resultado de negociações entre os signatários daquela instituição. Sua implementação entretanto requer uma relativa estabilidade na correlação de forças entre os países e, fundamentalmente, uma potência hegemônica com capacidade econômica e política para sugerir e impor penalidades. Após 1970, as fragilidades do Gatt no exercício de seu papel foram expostas à comunidade internacional na medida em que sua base de sustentação (a hegemonia americana) também começou a sofrer certos abalos.

Desde sua criação em 1947, o Gatt não teve incorporados, de forma significativa, em suas negociações problemas referentes à agricultura. É apenas nos anos 80 que os países signatários do Gatt trazem, pela primeira vez, para o centro das negociações temas relativos à agricultura. Até então o compromisso dos países quanto à liberalização do comércio não chegava a conflitar com a prática adotada pelos países desenvolvidos, especialmente os EUA, em suas políticas agrícolas.

O grande incentivo ao aumento da produção e a permanente busca de mercado para os excedentes acumulados eram absorvidos pelas regras estabelecidas pelo Gatt, na forma de exceções. Num primeiro momento havia, pelos demais países, uma grande receptividade ao padrão de produção/consumo disseminado mundialmente. Era, portanto, um sistema produtivo em expansão, em grande parte voltado para a construção de uma agricultura moderna e eficiente. Num segundo momento, início da década de 70, a combinação de escassez com preços altos acaba alongando aquela convivência pacífica entre o comprometimento com o multilateralismo e o *status quo* das políticas agrícolas. Adia-se portanto

um questionamento que só apareceria no momento em que a disputa pelo mercado mundial chegava a seu ponto mais crítico, traduzido nos seguintes termos:

1. o acirramento da disputa por mercados nos anos 80, com tendência à queda dos preços internacionais, leva os EUA a adotarem uma política de sustentação doméstica de preços para cobrir o gap entre a renda do produtor e os preços mundiais. Ao mesmo tempo a elevação dos juros americanos levam os agricultores a uma perda de renda e patrimônio. Para completar o quadro crítico, a valorização do dólar tornou suas exportações mais caras e conseqüentemente implicou numa perda de competitividade e num peso adicional aos gastos do tesouro;
2. produto das políticas de sustentação da agricultura, ou seja, os excedentes acumulados aumentam a demanda por maiores incentivos, entrando em choque frontal com as mudanças neoliberais implementadas na política econômica orquestradas por Thatcher e Reagan;
3. os países em desenvolvimento se apresentam no cenário internacional como uma terceira força, através do grupo Cairns,⁴ contestando as perdas impostas ao resto do mundo pelas políticas comerciais resultantes do conflito entre EUA e CEE. Além disso, a elevação dos juros, o fechamento dos principais mercados especialmente europeu e o choque do petróleo elevaram o peso do serviço da dívida externa, cujo pagamento dependia ainda mais das exportações.

A Rodada Uruguai do Gatt

As razões presentes na Rodada Uruguai conduziram os membros do Gatt a recuperar seus princípios básicos ligados ao multilateralismo. Embora o quadro mundial em 1986 fosse outro, os objetivos em grande parte repetiam a busca da liberalização do comércio:

⁴ Este grupo de países formou-se em 1986, quando iniciava a Rodada Uruguai, com o objetivo de constituir uma terceira força nas negociações sobre os mercados agrícolas. Os países integrantes no momento de sua criação eram Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Tailândia e Uruguai. Apesar da grande heterogeneidade entre os membros, eles compartilhavam de um único objetivo: influenciar nas negociações a partir da sua condição de países com setor exportador altamente competitivo, visando o mercado americano, europeu e japonês, com elevado grau de proteção.

- melhorar o acesso ao mercado de produtos agrícolas através da redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias;
- melhorar o ambiente competitivo através da redução das diferentes formas de incentivo à produção interna, com efeitos distorcionistas sobre o mercado;
- minimizar os efeitos nocivos que as regulações sanitárias e fitosanitárias exercem sobre o mercado internacional (Riethmuller et al, 1990).

Durante a mais longa das Rodadas daquela instituição, as negociações estiveram polarizadas entre uma proposta de total eliminação de subsídios, a chamada opção zero pelos EUA, e por outro a CEE adotando um *approach* mais gradualista. Aliado à primeira proposta estava o grupo Cairns, defendendo uma liberalização total do comércio, a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento e/ou exportadores de produtos agropecuários. Em suporte à CE aliava-se o país com nível mais elevado de subsídio, o Japão.

O objetivo inicial de atingir uma maior liberalização nas trocas internacionais dependia do acordo possível entre EUA e CE, apesar do profundo interesse e direta participação de outros países, especialmente do grupo Cairns.

Essa distância entre os dois negociadores centrais da Rodada Uruguai persiste até o acordo de *Blair House* que viria a ser subscrito por todos os participantes em 1993. Esse acordo reflete em termos gerais os objetivos iniciais da rodada, quais sejam "a redução da sustentação interna; uma maior abertura do mercado interno às importações; e redução das políticas de subsídio das exportações" (Anania, 1995). O primeiro resultado significou uma redução, com base em 1986-88, de 20% no total da renda repassada ao setor agrícola, num período de 6 anos, segundo uma Medida Agregada de Suporte. No que se refere ao segundo ponto, todas as barreiras não-tarifárias serão, no mesmo período, tarifadas, as quais serão num prazo de 6 anos reduzidas em 36%.

Serão criados mecanismos (salvaguardas) para impedir que haja um aumento exagerado das importações num contexto de queda dos preços mundiais. Ainda com base no mesmo período, será garantido um acesso mínimo ao consumo doméstico na proporção de 3%, aumentando a 5% no período de 6 anos. Quanto aos mecanismos de suporte às exportações prevê-se uma redução de 21% no volume e 36% no valor das exportações subsidiadas, a aumentar anualmente nos anos subsequentes, também, no prazo de 6 anos, embora o período base seja o quinquênio 1986-1990. Por fim, a cláusula da paz permite uma abertura para que, a menos que não haja o cumprimento do acordo, os

países afetados não poderão desencadear retaliações ou recorrer ao Gatt para obter compensações.⁵

Ainda em termos gerais é importante salientar que na versão do texto conclusivo de *Blair House* o acordo era basicamente bilateral, requerendo um esforço adicional para multilateralizá-lo. A expansão do acordo para além do eixo EUA-CE resultou de um esforço adicional por parte dos americanos, através de sucessivos acordos bilaterais, mesmo de caráter informal, de forma a garantir a aprovação do acordo. Afinal o *dead line* havia chegado, e após 7 anos de discussão a pressão do congresso americano para a conclusão do acordo se tornava insustentável.⁶

Embora os objetivos de liberalização dos mercados agrícolas tenham orientado o andamento das negociações, não se pode afirmar que tenham sido atingidos plenamente. A liberalização não é um processo conduzido unilateralmente, especialmente num contexto de guerra comercial como o que antecedeu o início da Rodada. Numa perspectiva individual o livre mercado é mais diretamente aceito se os custos do ajuste recaírem sobre as contas do vizinho. Daí que ninguém arrisca eliminar barreiras se os demais não fizerem o mesmo. Os maiores interessados num fechamento proveitoso das negociações eram os EUA, exatamente por seus interesses em penetrar no mercado europeu. Portanto, quando conduzida de forma recíproca e negociada, a convergência das partes envolvidas só é bem-sucedida na medida em que perdas e ganhos sejam divididas entre as partes. Sendo assim, é mais apropriada a idéia de que se atingiu um *fair trade*, no sentido de compatibilizar os interesses envolvidos, do que propriamente um *free trade* (*The Economist*, 4/12/93).

Após o fechamento da Rodada Uruguai, aparece a questão relativa à multilateralização e ao alcance de seus objetivos de minimizar dispendiosas políticas agrícolas e de por fim às chamadas distorções do comércio mundial. Ao longo das negociações ocorridas entre 1986 e 1991, vários autores se empenharam em mostrar, através de diferentes simulações, os ganhos a serem obtidos pelos demais países e pelos governos em seus orçamentos, fosse a Rodada Uruguai bem-sucedida.

⁵ Para maiores detalhes ver Anania (1995).

⁶ "President Clinton has urged negotiators in Geneva to reach an agreement, saying: Don't rest, don't sleep...come to a deal" (*The Economist*, 11/12/93).

Em termos mais específicos esperava-se para a agricultura um ganho em termos de preços mais elevados internacionalmente, e conseqüentemente um ganho pelos países exportadores se todas as barreiras fossem removidas, cujos efeitos serão mais positivos nos setores mais protegidos (Valdés, 1987).

As avaliações dos autores neoclássicos sobre os resultados da Rodada Uruguai indicam um alcance bastante limitado do processo de negociação. As análises partem do princípio de que mantendo níveis elevados de subsídio, a produção aumenta, resultando portanto em aumento dos excedentes e conseqüentemente reduzindo os preços internacionais. A conclusão da Rodada Uruguai pode ser considerada como o início de processo de reversão desse encadeamento de causa e efeito, beneficiando o comércio mundial. Segundo Josling (1995) os resultados não foram satisfatórios mas representam um passo na direção de um mercado mais aberto.

Por outro lado, há um certo ceticismo quanto às perspectivas do acordo agrícola. Para Lopes (1995) as expectativas de que o acesso aos mercados dos países desenvolvidos se ampliaria foram frustradas. Além disso, o ajuste das políticas agrícolas dos países desenvolvidos não se dará na dimensão esperada, sendo que a esperada redução das tarifas para os produtos tropicais não se concretizou, chegando ao máximo de 15%, que é na verdade a redução mínima. Além disso, as tarifas foram superdimensionadas anteriormente ao corte, tornando o impacto da redução insignificante. Por outro lado, os subsídios à exportação e à produção não foram eliminados, mas sim oficializados através da cláusula do *due restraint*. A cláusula da paz, por sua vez acabou se tornando num item problemático, uma vez que permite que políticas de subsídio, de incentivo à produção e de garantia de renda, não gerem o recurso a direitos compensatórios aos países afetados.

Do ponto de vista das políticas agrícolas, a Rodada Uruguai operou como um *guideline* para as reformas em curso ou que serão implementadas no futuro. Entretanto, não há base suficiente para uma total desmontagem do sistema de proteção e incentivo vigente anteriormente às negociações. Na verdade houve um processo de adaptação de determinadas regras à situação já existente nos EUA e na CEE. Tendo em vista que o conflito em torno da Rodada Uruguai se concentrava na relação entre EUA e CEE, estava localizado o núcleo do impasse e das chamadas "distorções" do mercado. Entretanto, não se pode afirmar que o Gatt tenha imposto a esses países alterações em suas políticas, ou produzido um novo padrão de intervenção na agricultura. Ou seja, corrigir o rumo das

políticas foi muito mais um processo combinado entre as demandas externas (desembocadas no Gatt), as pressões internas dos agricultores e do congresso e a defesa de cortes orçamentários pelos governos. Esse processo acabou resultando muito mais numa incorporação nas regras do Gatt de decisões nacionais já tomadas, ou num ajuste de pouca significação do ponto de vista dos objetivos a que se propuseram os negociadores. Ou seja, os aspectos das políticas agrícolas da CE e EUA, núcleo do acordo, tidos como distorcivos do livre mercado, não foram eliminados, mas sim absorvidos pelo Acordo Agrícola. As negociações não apontaram para um mercado internacional mais aberto e livre de "distorções", mas sim promoveram uma acomodação das características inerentes da agricultura e das políticas agrícolas construídas historicamente. Esperar uma liberalização dos mercados como uma decorrência inevitável significa desconsiderar a natureza da crise agrícola mundial e dos interesses envolvidos em sua superação.

Assim, foi possível incorporar na disciplina do Gatt aqueles mecanismos de política não diretamente ligados à esfera comercial. Ou seja, os subsídios diretos, que afetam o mercado, foram em grande medida substituídos por indiretos, chegando até mesmo a inviabilizar os propósitos dos governos de reduzir os gastos. A própria substituição dos pagamentos por transferência de renda é uma forma de suporte que não tem efeitos diretos sobre as quantidades exportadas, e portanto sobre os países concorrentes. A não inclusão no cálculo da Medida Agregada de Sustentação, dos gastos indiretos com a produção agrícola, permite que tanto EUA quanto CE incluam componentes importantes de suas políticas agrícolas nessa medida (Anania, 1995).

As políticas não captadas pela medida de suporte são parte da Caixa Verde e, portanto, não sujeitas à contestação por parte de outros países. Além disso, os americanos não precisarão incluir no corte de 20% da medida de suporte os *deficiency payments* e outros mecanismos de transferência de renda aos agricultores. No caso da CE ocorre o mesmo, devido às mudanças já realizadas pela reforma da CAP. Portanto, ambos, EUA e CE, estão isentos de qualquer corte no nível de suporte aos agricultores, podendo até mesmo aumentá-lo (Fonseca, 1994).

As medidas de política comercial ligadas à agricultura, quais sejam, a tarifificação das barreiras não-tarifárias, o acesso mínimo aos mercados e a redução dos subsídios às exportações, não resultarão nas alterações desejadas do ponto de vista de aumentar o comércio mundial agrícola. Em primeiro lugar o

processo de tarifação, ao pretender substituir as quotas ou outros artificios que bloqueavam as importações (*variable levies*), por um instrumento único e quantificável monetariamente, estabelece que o volume de importação de referência seja o mesmo do período anterior. Entretanto, algumas exceções podem ser aplicadas, especialmente se o volume de importações estiver afetando negativamente a produção interna, ou se o volume de importações superar a percentagem do consumo atendida pelas importações.⁷ Quanto às exportações subsidiadas, a preocupação maior se refere aos EUA e CE, tendo sido esse o mecanismo historicamente utilizado para dar vazão aos estoques e garantir mercado a uma produção crescente. A redução dos subsídios aparece portanto como uma medida crucial para abertura de mercado aos demais países exportadores e ao mesmo tempo para redefinir o nível de preços no mercado internacional. Entretanto, na avaliação de Fonseca (1994), devido a um redirecionamento dos gastos para subsídios indiretos, esses países correm o risco de não atingir uma contenção das despesas com a política agrícola, nem do aumento da competitividade de outros países, uma vez que os produtores receberiam o diferencial de preço como compensação. O volume de produto no mercado permaneceria portanto no mesmo nível. De uma maneira geral, as alterações no curto prazo proporcionadas pela Rodada Uruguai estão circunscritas nos ajustes promovidos nas relações comerciais entre Estados Unidos e Comunidade Européia. Como observado acima, o fechamento das negociações se caracterizou muito mais por um esforço de multilateralizar um acordo bilateral do que propriamente uma convergência mundial em torno de um novo modelo internacional de comércio.

Globalização e o capital multinacional como condicionantes do livre mercado

O forte recrudescimento de práticas protecionistas dos anos 80, reforçadas por acordos comerciais bilaterais, é um reflexo nítido de uma nova configuração

⁷ No caso de países em desenvolvimento, o acesso mínimo das importações, será de 1%, devendo se elevar para 4% no período de 10 anos. O Japão constitui um caso especial a este respeito, pois sua adaptação ao acordo agrícola se fará pelo ajuste no nível das importações. Entretanto, tendo em vista que uma redução tarifária nos níveis propostos, levaria a uma desproteção da sua produção nacional de arroz, o Japão colocou como condição para subscrever o acordo uma não tarifação das quotas de importação, em troca de um nível de acesso mínimo de 8% (Anania, 1995).

do mercado internacional e não apenas de distorções nas políticas agrícolas e comerciais, passíveis de correção com a redução de barreiras tarifárias ou não-tarifárias.

Nesse sentido dois grandes temas estão diretamente ligados ao desenvolvimento futuro do comércio da agricultura, colocando portanto novos condicionantes às relações comerciais entre países. O primeiro se refere ao processo de globalização da economia mundial, simultâneo à construção de blocos econômicos regionais, os quais ao desencadear um envolvimento crescente entre países-membros, torna a economia mundial mais complexa. O segundo está relacionado ao elemento central do processo de globalização, que é a internacionalização do capital através das multinacionais, caracterizadas não mais como agentes comerciais, mas como integrantes de um poderoso segmento industrial.

Ou seja, o processo de constituição de blocos regionais, na forma de zonas de livre comércio ou de áreas de integração econômica num sentido mais profundo, torna-se sinal de uma espécie de balcanização do comércio mundial, e de um bloqueio a um movimento global de liberalização do comércio. Ao mesmo tempo, o papel desempenhado pelo Estado, embora de importância negligenciada é reforçado como indutor e orientador do envolvimento dos agentes produtivos na concorrência internacional. O grande desafio que se coloca para o futuro do comércio mundial está no nível e profundidade da inter-relação entre o multilateralismo e a formação de blocos regionais. O multilateralismo e suas instituições são redefinidos a partir dos processos de regionalização, sistemas de comércio administrado e processos de integração e seus impactos junto aos produtores (Machado, 1994).

Embora o entendimento do processo de globalização da economia mundial esteja ainda em seus primeiros passos, algumas discussões já permitem lançar questões para o debate. Numa abordagem liberalizante, os blocos regionais, ao perseguirem a rota do livre comércio internamente, estariam criando as condições para uma integração mundial. A permanência nesta rota, como um objetivo de política econômica, e especialmente agrícola, projetaria efeitos regionais, gerando ganhos maiores à medida que todos os países adotassem estratégias semelhantes de redução de barreiras e de ajuste interno em suas economias. Dessa forma, o processo de globalização acolheria sistemas regionais orientados por políticas liberais. Sendo assim, a formação de blocos regionais não confrontaria o processo de multilateralização do comércio mundial. O livre

mercado seria então o *link* necessário para fortalecer as relações comerciais entre blocos, através de *network arrangement* (Josling, 1995).

Por outro lado, a análise do processo de integração regional e sua relação com o processo de globalização, estão marcados por uma forte contradição, levando-se em conta os pressupostos da economia política internacional. Ou seja, a formação das áreas de livre comércio, contrariamente ao preconizado pela abordagem liberal, colocaria obstáculos à perspectiva de sistema multilateral de comércio. O comércio intra-regional tem uma participação significativa nas exportações e importações tanto de produtos manufaturados quanto de alimentos e matérias-primas na maioria das regiões, especialmente a mais consolidada, a União Européia. Apenas os países em desenvolvimento da África apresentam uma participação menor, embora nas importações somente. Nesse sentido, as perspectivas de um acordo multilateral como um *framework* para o comércio mundial esbarram em acordos firmados num âmbito regional, não necessariamente em sintonia com as instâncias internacionais, como o Gatt. Exemplo típico é o Acordo de constituição do Nafta, no qual foi assegurado ao México acesso ao mercado americano, independente dos resultados a que chegaria a Rodada Uruguai do Gatt. O mesmo se aplica a áreas regionais de comércio, cujos compromissos são assinados a partir de uma espécie de "minimultilateralismo", dentro de acordos internos de reciprocidade.

Portanto, o multilateralismo não deve ser uma condição idealizada do mercado mundial. Pelo contrário, é mais seguro que seja o resultado de um processo que não eliminará sua antítese, mas o absorverá como parte de sua própria dinâmica. Em outras palavras, as estratégias bilaterais, ou acordos regionalizados, podem se tornar elementos definidores do processo de globalização. Como exemplo, o Nafta, como bloco regional, se tornaria o núcleo do processo de integração da economia capitalista ocidental e não os EUA.

O segundo condicionante apontado acima se refere à internacionalização do capital, através das multinacionais. O processo de negociação do Gatt e toda a análise que se produziu a respeito ficaram restritos à circulação das *commodities*, sem haver grande menção aos agentes integrantes do mercado, especialmente a indústria e aos aspectos definidores da competitividade das economias e dos seus segmentos produtivos. Trata-se de um poderoso segmento do *agrobusiness* cujo poder de alcance no mercado chega a superar o mais competente dos governos em suas políticas comerciais.

O processo de integração do mercado mundial conta assim com o domínio de grandes potências comerciais e dos transportes, mas que ao longo dos últimos 50 anos vem se expandindo para outras frentes de negócio ligadas ao processamento industrial de uma variedade de *commodities* e alimentação animal.

A maior parte das análises e dos debates em torno das reformas introduzidas no comércio mundial e das políticas agrícolas esteve concentrada em três elementos, a saber: os produtores, os governos e os consumidores. Entretanto, a dinâmica dos mercados vem sendo determinada crescentemente por aspectos de competitividade da atividade industrial, na qual as estratégias de diferenciação de produtos e a elevação de economia de escala assumem importância definitiva.

Do ponto de vista da sua inserção no mercado mundial, pode-se afirmar que, como empresas comerciais, não há um impacto significativo causado pela maior liberalização do comércio ou pela manutenção de um quadro protecionista. A princípio, as grandes empresas atuam tanto do lado da demanda como da oferta, revelando uma grande flexibilidade que se manifesta também do ponto de vista de sua atuação regional. Sendo assim, como empresas comerciais sua adaptação às condições do mercado é grande, apesar do custo de deslocamento de regiões (ou países) com queda de produção, ou importação para outras onde o movimento é ascendente. Por outro lado, reformas atuais nas políticas agrícolas e comerciais podem provocar perdas na medida em que levarão a uma redução do suporte à produção. Entretanto, é possível que haja uma compensação por meio da elevação do nível de proteção aplicado aos produtos com maior grau de processamento industrial (Scoppola, 1993).

Do ponto de vista das atividades industriais especificamente, um quadro de livre comércio provoca um desafio às empresas em termos de competitividade. Em primeiro lugar estão as dotações naturais ou proporcionadas pelas condições econômicas do país, como recursos naturais, oferta de matéria-prima, custo de mão-de-obra etc. As desvantagens geradas pelo novo ambiente de livre mercado pode levar as empresas européias e americanas a um processo de desinvestimento previamente induzido por uma política de suporte (Scoppola, 1993).

Em segundo, emergem as estratégias ligadas à busca de vantagens competitivas, tais como redução de custos, elevação de economia de escala, diferenciação de produtos, inovação tecnológica etc., que passam a ser parâmetros de sobrevivência num mercado mais competitivo. Estas são portanto questões

ligadas ao abastecimento alimentar, ao comportamento dos preços ao consumidor e portanto de grande importância para as políticas comerciais. Dessa forma, o multilateralismo não assume sua plenitude, na medida em que o mercado mundial seja marcado pela troca de produtos processados e industrializados, cujo crescimento implica atitudes defensivas cada vez mais intensas.

Mais ainda, baseado no processo de formação de blocos econômicos, é mais provável que o Estado se torne um aliado, ou um parceiro nas estratégias citadas acima. Dado o poder de influência das grandes corporações, as conquistas de novos mercados, inclusive dentro das áreas regionais a proteção do mercado doméstico, passam a ser parte da política comercial.

Outro aspecto que caracteriza a tendência recente das empresas multinacionais, pelo menos no seu segmento de produto final, é a intensificação de um processo de fusão de empresas, de diferentes origens, na forma de joint ventures ou aquisições, reforçando estratégias de cooperação na disputa por um mercado relativamente pouco dinâmico (*The Economist*, 4/12/93). Ademais, muitas corporações internacionais têm superado os próprios governos na iniciativa de acordos comerciais em outros países (Strange, 1985).

Conclusões

Uma das razões sublinhando a proposta deste trabalho estava ligada aos impactos que a avassaladora onda liberalizante poderia causar não apenas aos mercados agrícolas, mas também à sua estrutura produtiva. O pressuposto inicial era de que essa perspectiva se depararia com barreiras erigidas no interior da própria dinâmica da agricultura mundial. Mostrar algumas evidências nesse sentido era um dos objetivos deste trabalho.

O movimento que conduziria a agricultura em direção ao mercado se manifesta tanto nas instâncias políticas, resultando numa redução do papel do Estado na economia, quanto na análise acadêmica proporcionando um *framework* teórico para aquele projeto liberal. Ou seja, a economia precisa redescobrir a eficiência do mercado. Para tanto, todos os instrumentos de regulação a partir do Estado precisam ser substituídos pelo funcionamento do mecanismo de preços, capaz de ajustar o sistema em torno do equilíbrio. Embora a teoria neoclássica moderna incorpore as imperfeições como condições normais do mercado, seus efeitos negativos seriam prioritariamente eliminados a partir do próprio mercado.

Essa abordagem, porém, está aplicada para a agricultura, basicamente nos mercados de *commodities* agrícolas, sem incorporar as condições de mercado determinadas pela estrutura industrial e comercial oligopolizada. Seu papel no comportamento do mercado é determinante tanto pelo controle sobre a circulação das mercadorias, quanto pelo lado da demanda através de atividades de processamento industrial distribuídas mundialmente.

Os obstáculos ao processo de liberalização dos mercados não são simples distorções de um mecanismo perfeito, ou determinados exogenamente. Pelo contrário, são produzidos a partir de condições produzidas historicamente, intrínsecas à própria agricultura. Corrigir os rumos da política agrícola, da forma proposta pelo Acordo Agrícola do Gatt, não significa remover as conseqüências de um modelo agrícola disseminado e adotado mundialmente, segundo o qual o aumento de produção é a via de aumento de renda. Se os desequilíbrios, do ponto de vista das políticas comerciais foram minimizados, não se pode dizer o mesmo quanto à manutenção de políticas que procuram controlar a produção. Ou seja, produzir dentro de determinados limites, eliminar produtores ineficientes, e abrir o mercado para produtos mais baratos, são condições que podem afetar nocivamente a agricultura. Do ponto de vista da análise neoclássica mais convencional estes seriam resultados do processo de ajuste. Sendo assim, os agricultores eliminados automaticamente se ajustariam em outras atividades da economia, na medida em que a economia se acomodasse a uma nova situação. Os remanescentes aumentariam a capacidade de sua produção, após os preços da terra e de outros instrumentos terem reduzido. Esse processo de transição é visto como um ajuste macroeconômico, sem levar em consideração as perdas sofridas no plano individual ou setorial. Numa crítica a esse *approach*, Wilson e Finkle (1990) enfatizam exatamente o custo imposto à sociedade rural devido à suposição de que o mundo se ajusta de qualquer forma.

Os problemas que detonam os conflitos estão originalmente localizados nas relações entre esses dois pólos. As longas negociações durante a Rodada Uruguai indicaram que a solução estava exatamente nesse âmbito. Ainda mais, o questionamento sobre o perfil das políticas agrícolas estava amplamente baseado no controle do orçamento dos governos, visto como elemento essencial para as políticas monetárias de estabilização e fiscal.

A perspectiva de liberalização dos mercados agrícolas estão, portanto, limitadas por 3 ordens de fatores. Em primeiro lugar, as políticas agrícolas são elementos

determinantes do perfil do mercado. Todavia, qualquer alteração nesse campo está condicionada à necessidade de compensações para efeito de reconversão produtiva e à ação política do *lobby* dos agricultores, já consolidado como elemento integrante da definição das políticas para o setor.

Em segundo lugar, o sucesso das novas políticas comerciais dependerão dos impactos da Rodada Uruguai sobre os países em desenvolvimento e do Terceiro Mundo. Muitos deles sofrerão perda de mercado e outros ainda serão afetados pela elevação de preços de produtos alimentares. Este é um limite de grande importância, uma vez que os interesses tendem a ser contraditórios, tornando as negociações um processo mais lento e limitado.

Em terceiro lugar, o mercado internacional de produtos agrícolas vem se convertendo gradativamente na aparência de um processo de globalização da economia mundial e das estratégias de empresas agroindustriais operando em vários mercados. A formação de blocos regionais tem gerado acordos comerciais bilaterais e, paralelamente, processos de reconversão produtiva em resposta à integração comercial nesse âmbito. Ao mesmo tempo, as decisões empresariais em investimento, ou de conquista de determinados nichos de mercado, tornam-se condicionantes às formulações das políticas agrícola e comercial, ao mesmo tempo que são impactadas pelas características que essas políticas vão assumindo.

A derrubada de barreiras pode responder positivamente aos requisitos de ajuste nas políticas macroeconômicas e mesmo agrícola. Entretanto, não pode ser vista como o prenúncio do livre mercado e da estabilidade, ou como uma evidência de aproximação da agricultura mundial ao livre mercado. Por isso, parâmetros mais dinâmicos são necessários para contribuir no entendimento dos mercados agrícolas, sob o ângulo da economia política. Não como resultado de uma racionalidade ideal, mas como uma expressão de interesses contraditórios, de um processo histórico que tende a resultar em desequilíbrios de toda espécie, como ocorreu no período posterior à segunda guerra. As mudanças no quadro hegemônico são de grande importância para esse *approach*, tanto devido às questões de domínio econômico e tecnológico, quanto da capacidade de influenciar nos processos de negociação voltados para a regulação dos mercados.

Referências bibliográficas

- Anania, G. O Acordo Gatt sobre a agricultura e os países desenvolvidos: o que mudou? Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1995.
- Cottrell, R. The Sacred Cow: the folly of Europe's food mountains. London: Grafton Books, 1987.
- Fite, G. C. American Farmers: the new minority. Indiana University Press, 1981: 265.
- Fonseca, R. B. A. Reforma das políticas agrícolas dos países desenvolvidos. Tese defendida na Unicamp, 1994.
- Friedmann, H. The Political Economy of Food: the rise and fall of the postwar international food order. *American Journal of Sociology*, 4, 88, 1982: 246-286, suplement.
- Gilpin, R. The Political Economy of International Relations. Princeton University Press, 1987: 449.
- Goodman D. e Redclift, M. Introduction: the International Farm Crisis. In: Goodman, D. e Redclift, M. The International Farm Crisis. Macmillan Press, 1989: 1-23.
- Josling T. Agriculture, Global Trade Liberalisation and the Process of Regional Integration. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1995.
- Krugman, P. Empirical Evidence on the New Trade Theory the Current State of Play. In: New Trade Theories: a look at the empirical evidence, a CEPR conference report, 1994: 11-31.
- Lopes. Restrições às trocas internacionais mais livres desgravadas no processo de integração latino-americana o papel das dificuldades criadas pelo acordo do Gatt em Agricultura. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1995.
- McCalla, A. F. e Josling, T. E. Imperfect Markets in Agricultural Trade. Allanheld, Osmun & Co Publishers, 1981.
- Machado, J. B. M. Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, nota técnica temática do bloco "Condicionantes Internacionais da Competitividade". Campinas: MCT, 1994.
- Moyer, H. W e T. Josling. Agricultural Policy reform: politics and process in the EC and USA. *Harvester Wheatsheaf*, 1990: 235.
- Paarlberg, D. Effects of New Deal Farm Programs on the Agricultural Agenda a Half Century Later and Prospect for the Future. *American Journal of Agricultural Economics*, 1983.
- Parikh, K. et al. Towards Free Trade in Agriculture. International Institute for Applied Analysis. Holanda: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
- Resources for the Future. Agriculture in the Uruguay Round. Washington, DC., 1988.
- Riethmuller, P. et al. Proposed Strategies for Reducing Agricultural Protection in the Gatt Uruguay Round: a synthesis and assessment. Relatório Project 6133.101. Canberra: Australian Government Publishing, 1990.
- Rosenblatt, J. et al. The Common Agricultural Policy of the European Community: principles and consequences. International Monetary Fund, Washington, DC Occasional Paper n. 62, 1988.

- Scoppola. Multinationals and Agricultural Policy in the EC and USA. Calábria, Itália, 1993, mimeo.
- Schnittker, J. A. and Abel, M. E. Food Aid and Food Trade. In: Society, set.-out., 1980.
- Strange. Protectionism and World Politics. In: International Organization, v. 39, 2, 1985: 233-260.
- The Eleventh Hour. The Economist, edição de 4/12/1993, p. 19-26.
- The Food Industry. The Economist, edição de 4/12/1993.
- Tubiana, L. World Trade in Agricultural Products: from global regulation to market fragmentation. In: Goodman, D. e Redclift, M., The International Farm Crisis, Macmillan Press, 1989.
- Valdés. Agriculture in the Uruguay Round: interests of developing countries, The World Bank Economic Review, v. 1, 4, 1987: 571-593.
- Wilson, B. e Finkle, P. Is Agriculture Different? Another Round in the Battle between Theory and Practice. In: Agricultural Trade: Domestic Pressure and International Tensions. Canada: The Institute for Research on Public Policy, s. d.

Resumo: (*Perspectivas do livre comércio para a agricultura*) Este ensaio analisa os limites do processo de liberalização do mercado agrícola mundial, a partir dos resultados da Rodada Uruguaí de negociações do Gatt. Os argumentos do livre mercado são criticamente discutidos à luz das relações bilaterais entre EUA e CE, em torno das quais dependem as perspectivas das estratégias globais de multilateralização do mercado agrícola. As novas formas de proteção, surgidas nos anos 80, colocaram obstáculos para o comércio. Por outro lado, o processo de globalização combinado com a formação de blocos regionais e o fortalecimento de capitais multinacionais tornaram-se importantes condições para o desenvolvimento do mercado mundial em bases multilaterais. As áreas regionais de livre comércio tendem a contradizer as perspectivas liberalizantes do comércio mundial, e o multilateralismo enfrenta fortes limites.

Palavras-chave: Agricultura; livre comércio; blocos regionais.

Abstract: (*The Perspectives of Free Trade in Agriculture*). This paper contains an analysis of the limits of liberalization in the world agricultural market, focusing on the results of the Gatt Uruguay Round of negotiations. The free market arguments are critically discussed in the light of the United States and European Community bilateral relations, on which the perspectives of a multilateral strategy for the world agricultural markets are hinged. It is argued that a new form of protectionism, basically in terms of non tariff barriers emerging in the 1980s, has raised obstacles for international trade. On the other hand, the process of globalization coupled with regional economic blocs and the strengthening of multinational capitals have become important conditions for the development of international markets on a multilateral basis. Therefore, it is argued that free trade areas tend to contradict the prospects of international trade, and that multilateralism faces strong limits.

Key words: Agriculture; free trade; regional blocs.

Nilson Maciel de Paula é
professor da UFPR.