

05 Liberalização versus protecção: elementos para compreender o que está em jogo nas negociações da Organização Mundial do Comércio

Manuel Belo Moreira

RESUMO As formas de protecção comercial aos produtos agrícolas e alimentares (tarifas, subsídios e outras formas de protecção como as designadas por barreiras não tarifárias) constituem uma das mais disputadas arenas de confronto das relações internacionais nesta fase da globalização. O tema é importante não só pela particular importância que assume nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo papel que, reconhecidamente, é entendido como relevante para o desenvolvimento dos países pobres (Relatório do Desenvolvimento Humano de 2005), mas também pelo impacto que pode ter no futuro das comunidades rurais do mundo desenvolvido. Nestas circunstâncias é importante que todos os interessados tenham presente o que verdadeiramente está em causa nessas negociações, mesmo se as percepções sobre os seus resultados não sejam idênticas. Importa portanto clarificar o real significado da enorme panóplia das formas de protecção segundo as mais relevantes visões sobre a matéria. O objectivo do texto é o de ajudar a essa clarificação através da perspectiva da economia política. Não tendo a pretensão de conseguir um tratamento e compreensão exaustivas, o texto procura abordar, ainda que brevemente, os aspectos que nos parecem mais relevantes nessas negociações. Em consequência, vai centrar-se na compreensão da racionalidade das políticas que directa ou indirectamente constituem formas de protecção da produção agrícola e agro-alimentar. Uma clara percepção dessa racionalidade constitui a condição necessária para desenvolver a abordagem na perspectiva da economia política, mas também para compreender as dificuldades de aplicação da agenda liberalizadora da OMC que se vem afirmando como um dos mais relevantes aspectos do processo da globalização, ajudando a compreender os seus avanços e recuos desde o falhanço da cimeira de Seattle de 1999.

Palavras-chave liberalização | políticas de suporte | OMC | contrato social

Fecha de recepción: 21 | 11 | 2007

Fecha de aceptación: 13 | 12 | 2007

Manuel Belo Moreira

Instituto Superior de Agronomia
Universidade Técnica de Lisboa
Departamento de Economia Agrária e
Sociologia Rural
Tapada da Ajuda 1349-017 Lisboa
E-mail: mbelomoreira@isa.utl.pt

SUMMARY Agricultural and agri-food trade protection (tariffs, subsidies, and other forms of protection such as non-tariff barriers) constitute one of the most disputed grounds of international trade relations. They are particularly important in WTO discussions and are increasingly recognized as having paramount importance for the future of the economic development of poor countries (2005 Human Development Report) and for the future of rural communities of the developed world, particularly for those highly dependent on agriculture and agri-food production. Given its importance one could expect that all those interested in the debate share the same understanding of what are the stakes, even if their perceptions of the outcome are not the same. Under these circumstances, it seems important to clarify the meanings of the enormous panoply of forms of trade protection and look at the most relevant visions about this matter. The aim of this text is then to contribute to this clarification according with a political economy perspective. It must be stressed that this reflection does not have the pretension to achieve a fully comprehensive approach, but only to focus on the most relevant points of discussion. Therefore, it will focus on understanding the rationale of the agriculture and agri-food protection policies that directly or indirectly constitute a form of trade protection. The clear understanding of this rationale constitutes the necessary condition not only to develop a political economy framework, but also to understand the difficulties of the liberalization agenda of the WTO that is one of the most relevant features of the globalization process and of its ups and downs since the Seattle failure in 1999.

Key words liberalization | politics of support
| OMC | social contract

1. Introdução

O protecționismo agrícola constitui um recorrente pomo de discórdia nas relações internacionais. A importância do assunto não se resume porém às disputas nas negociações da OMC (Organização Mundial do Comércio) uma vez que o comércio dos produtos agrícolas e agro-alimentares é decisivo, tanto para o desenvolvimento económico dos países pobres como para o futuro das comunidades rurais do mundo desenvolvido (PNUD, 2005 e Stiglitz e Charlton, 2007).

Reconhecida essa importância seria de esperar que todos os interessados no debate partilhem de idêntica compreensão sobre o que está em causa, o que não é o caso, uma vez que a tecnicidade das discussões negociais torna-as opacas e pouco esclarecedoras. Nestas circunstâncias justifica-se clarificar o que verdadeiramente está em jogo quando se fala de políticas de protecção sendo esse o objectivo deste texto: contribuir para essa clarificação a partir da perspectiva da economia política. Convém todavia sublinhar que essa reflexão, longe de procurar uma aproximação exaustiva à questão centra-se somente naquilo que se considera mais relevante.

Na secção seguinte visa-se a precisão conceptual, evitando a frequente sobrevalorização dos subsídios e chamando a atenção para outras formas de apoio que, embora menos mediáticas, têm tanta ou mais importância do que aqueles.

Na terceira secção trata-se da racionalidade das políticas de suporte aos sectores agrícola e agro-alimentar, chamando a atenção para o facto de estarem fortemente dependentes dos diferentes contextos socioeconómicos e históricos o que nos leva, para o mundo industrializado, a enquadrá-las nos contextos anteriores às 3 últimas décadas do século XX que se identificam com o corrente período da globalização. De facto, para compreender cabalmente a racionalidade dessas políticas não nos podemos esquecer que todo esse edifício de apoio foi construído em situações em que a intervenção do Estado na economia era procurada e legitimada, nomeadamente na Europa do pós Segunda Grande Guerra em que o paradigma keynesiano era hegemónico e tinha como implícito determinado tipo de contrato social. Contrato social que ainda vai subsistindo nos países industrializados, embora seja alvo de sucessivos ataques no sentido de, pelo menos, garantir radicais alterações nos respectivos contornos.

Na quarta secção, após breve apreciação dos impactes da globalização reflecte-se sobre o que na realidade está subjacente às discussões na OMC. Termina-se com algumas notas conclusivas.

2. As políticas de suporte não se restringem às tarifas e subsídios

Quando se trata de refletir sobre as políticas agrícolas ou agro-alimentares¹ há uma grande variedade de percepções e, conseqüentemente, diferentes significados, consoante se trata de académicos ou dos agentes económicos ou mesmo das instituições a quem importa o assunto. Daí que qualquer reflexão bem fundamentada precisa de levar em consideração essas diferentes percepções e significados que lhes são dados pelos interessados (*stakeholders*), uma vez que podem ter conseqüências bem diversas consoante a racionalidade que está subjacente a cada percepção.

A primeira ideia que importa reter é a de que entre as diversas formas de apoio ao agricultor ou a qualquer agente do sector agro-alimentar os subsídios são apenas um instrumento dessas políticas. Pelo que o que verdadeiramente importa é considerar todas as formas de protecção e não apenas os subsídios. De qualquer modo é talvez mais simples abordar separadamente os subsídios das outras formas de protecção.

Conforme com os acordos da OMC sobre subsídios e medidas compensatórias “diz-se que existe um subsídio quando:

- a) 1) há uma contribuição financeira de um governo ou de qualquer organismo público (denominados no presente acordo “governo”) no território de um membro, isto é quando:
 - (i) a prática de um governo implique a transferência directa de fundos (por exemplo, donativos, empréstimos ou dotações de capital) ou possíveis transferências directas de fundos ou de passivos (por exemplo, garantias de empréstimos);
 - (ii) se perdoam ou não se arrecadam as receitas públicas normalmente exigíveis (por exemplo, incentivos como as isenções fiscais);
 - (iii) um governo providencia bens e serviços –que não sejam infra-estrutura geral– ou adquira bens;
 - (iv) o governo realize pagamentos a um mecanismo de financiamento ou encomende a uma entidade privada uma ou várias das funções descritas de (i) a (iii) *supra* que normalmente incumbiriam ao governo, ou lhe dê ordem para as levar a cabo, e a prática seguida não difira, verdadeiramente, das práticas normalmente seguidas pelos governos.

¹ Por uma questão de facilidade de exposição ao longo do texto designaremos por políticas agrícolas ou políticas agro-alimentares todas as políticas dirigidas para a agricultura e para os subsectores a montante e a jusante da produção agrícola, o que em rigor deveria ser caracterizado por políticas agro-industriais.

Ou

- a) 2) quando existe alguma forma de suporte aos rendimentos ou aos preços no sentido do artigo XVI do GATT 1994 e,
- b) com isso se outorgue um benefício”.

Esta definição já vai bem além da ideia comum do que é um subsídio visto como equivalente a a) 1). Todavia para uma reflexão mais aprofundada, sob uma perspectiva da economia política, torna-se necessário ir mais além, tomando os subsídios como instrumentos das políticas agrícolas que perseguem objectivos com uma racionalidade própria que tem raízes na história e depende dos diferentes contextos socioeconómicos. Políticas que na prática ainda dominam em maior ou menor grau em todos os países desenvolvidos, com as raras excepções que vêm dos antípodas.

De entre as outras formas de suporte, são as tarifas que se mostram como o alvo preferencial de ataque da agenda liberalizadora, uma vez que constituem fortes barreiras à expansão do comércio internacional. E foi no sentido de eliminar as tarifas que a maioria dos esforços do GATT foram dirigidos, esforços que tiveram algum êxito, ainda que parcial.

Mas outras formas de suporte não podem deixar de ser consideradas, tais como as que envolvem o dumping laboral e o dumping ambiental para além daquelas que Berthelot (2004) considera como fazendo parte da Caixa Dourada. Formas essas que estão ausentes das Caixas Laranja, Azul e Verde que são objecto das negociações da OMC². De facto na Caixa Dourada encontram-se formas de suporte resultantes das políticas e ajudas que, embora não sendo directamente dirigidos para a agricultura, não deixam de beneficiar fortemente os produtores do complexo agro-industrial. Trata-se de medidas de suporte generalizadas no mundo desenvolvido, embora com diferenças de grau de país para país, mas que os países em desenvolvimento na sua grande maioria não têm meios para as por em prática aos mesmos níveis. É o caso das infra-estruturas de transporte e comunicação, dos subsídios à energia que quase todos os países industrializados praticam, do apoio estatal à I&D agro-industrial, bem como à divulgação, formação profissional e extensão rural, já para não falar do sistema

2 Na terminologia da OMC os subsídios estão agrupados em caixas identificadas como as luzes de tráfico, verde (permitido), amarelo (cuidado, reduzir) e vermelho (proibido). Todavia no acordo agrícola não existe caixa vermelha. A *caixa laranja* inclui as medidas consideradas como susceptíveis de distorcer as condições de produção e do mercado, inclui as medidas de suporte de preços e os subsídios directamente relacionados como as quantidades produzidas. Os 30 membros com subsídios superiores aos mínimos admitidos (5 % para os países desenvolvidos e 10 % para os em desenvolvimento) comprometeram-se a reduzi-los. A *caixa azul* corresponde à caixa amarela com condições destinadas a reduzir as distorções e destina-se a agrupar aos suportes da caixa laranja que exijam que os agricultores limitem as suas produções. Finalmente, na *caixa verde* encontram-se os subsídios que não distorcem o comércio ou apenas causam distorção mínima. Têm de ser financiados pelos governos e não pelo aumento de preços ao consumidor e não devem envolver qualquer suporte de preços. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.pdf.

educativo e de investigação científica geral, das facilidades concedidas aos sistemas de saúde nacionais, ou à protecção social dada aos trabalhadores e população em geral e em último lugar, mas não de menor importância, a existência de instituições que asseguram a justiça e o funcionamento da legalidade democrática, sem o qual os pressupostos de funcionamento do mercado não são respeitados. Todos os sistemas indirectos de apoio à economia de mercado que os países menos desenvolvidos não são capazes de garantir ou, quando muito, só conseguem garantir alguns deles.

Em síntese, todas as formas de apoio directo e indirecto que não são consideradas nas discussões da OMC mostram como o mercado mundial, apesar da retórica igualitária dos defensores da agenda liberalizadora, é uma instituição em que as relações de poder são determinantes. De facto aí se encontram em concorrência produtores isolados que, na prática, apenas podem contar com a sua força de trabalho e com os seus saberes locais, com produtores enquadrados e ajudados por múltiplas e variadas formas. Daí a hipocrisia dos observadores e negociadores que, na OMC e nos média, diabolizam os subsídios e as tarifas, esquecendo que estes são apenas a parte mais visível e quiçá menor do icebergue das ajudas, sendo vital compreender a racionalidade das medidas de política de suporte para melhor identificar quem ganha e quem perde com as políticas ou com a ausência delas.

3. A racionalidade das políticas de suporte da agricultura e dos sistemas agroalimentares

Nesta secção procuram-se identificar os aspectos mais relevantes da racionalidade das políticas de suporte sublinhando que para verdadeiramente as compreender há que as apreciar à luz dos referenciais vigentes nos contextos históricos, sociais e económicos que lhes deram origem.

3.1. Os objectivos dessas políticas

As políticas de suporte podem servir uma diversidade de objectivos que, por facilidade de exposição podem ser agrupados nos três tipos seguintes:

- promover o desenvolvimento económico de um sector e/ou do país;
- compensar falhas de mercado ou
- favorecer grupos de *stakeholders*.

O primeiro desses grupos de objectivos divide os economistas. Por um lado, muitos aceitam a necessidade das políticas de suporte ancorados em

diversos argumentos que prevaleceram sobretudo entre economistas agrários e economistas do desenvolvimento, pelo menos até à substituição do paradigma keynesiano pelo neoclássico, registada nas últimas décadas do século XX.

Dos argumentos a favor das políticas de suporte há os que se centram nas particularidades da actividade agrícola para justificar a intervenção estatal: seja devido às contingências climáticas ou à sazonalidade da produção, o que distingue a agricultura de grande parte das outras actividades industriais e comerciais, mudando rapidamente de períodos em que a oferta é elástica para outros em que é rígida. Todavia há os que juntam a estas especificidades agrícolas as próprias características desses mercados, onde os agricultores são o elo mais fraco das cadeias de valor, uma vez que têm que lidar com empresas altamente concentradas e económica e financeiramente muito poderosas (tanto as indústrias fornecedoras de factores de produção como as que compram matérias primas agrícolas ou as que se encarregam da distribuição e venda a retalho, cuja capacidade de pressionar os preços dos produtores é reconhecida).

Em suma, seja pelas especificidades agrícolas que contribuem para a instabilidade dos preços do mercado, seja para a forma de organização do mercado, para muitos autores há justificação suficiente da intervenção estatal para atenuar fenómenos especulativos, para evitar o exercício de poder de mercado onde os intervenientes têm poder muito desigual. Intervenção estatal para ajudar a limitar as consequências de um mercado volátil e injusto, pouco incentivador do investimento³.

Mas há ainda outros argumentos mais gerais para além dos referidos. Tendo em atenção a evidência da importância histórica do sector para o desenvolvimento económico em geral, as medidas de suporte podem ser vistas como uma condição necessária para o próprio desenvolvimento do mercado e, conseqüentemente, para promover o desenvolvimento dos sectores ou territórios menos favorecidos. Isto é as políticas de suporte são assim defendidas porque podem servir de meio de incentivar o desenvolvimento de actividades económicas necessárias que, de outra forma não veriam a luz do dia, mesmo quando se trate de actividades que não se dedicam à produção de bens ou serviços públicos que caiem na alçada das falhas de mercado⁴. Outros ainda justificam a intervenção do Estado para a protecção de indústrias nascentes ou para a prevenção do desemprego por razões de equilíbrio da balança de pagamentos ou até pela necessidade de usar taxas para a arrecadação de receitas sem as quais o Estado não pode funcionar, até à protecção dos padrões de trabalho, etc. (Anderson, 2004:545).

³ Note-se que todo o estímulo à modernização do pós-guerra e da primeira fase da PAC se baseava num contrato social, não escrito, em que os enormes investimentos que os agricultores faziam tinham um risco comercial limitado pelo estabelecimento de preços mínimos garantidos

⁴ Sobre as falhas de mercado e bens públicos pode consultar-se Lipsey e Chrystal (1999).

Já no que respeita à correcção de falhas de mercado, estas são aceites mesmo pelos economistas neoclássicos mais ortodoxos embora muitos destes tendam a desvalorizar a respectiva importância e, conseqüentemente, evitem propor qualquer forma de intervenção estatal acima de níveis mínimos, pois defendem que os efeitos colaterais dessa intervenção serão provavelmente mais danosos do que benéficos. Argumentam que mesmo quando os objectivos de desenvolvimento são aceitáveis ou as falhas de mercado danosas, o suporte do Estado acaba sempre por durar mais do que o necessário acabando por ser fonte de rendas não justificadas para os grupos que recebem esse suporte.

Anderson, um dos mais internacionalmente conhecidos e reputados economistas defensores do comércio livre, num trabalho de síntese sobre o assunto sustenta que um largo número de modelos econométricos dão prova suficiente dos benefícios globais que podem ser obtidos pelo comércio livre. E vai mais longe, sublinhando que esses benefícios não são apenas os que resultam do livre comércio na medida em que as reformas necessárias para os atingir são também benignas em termos económicos ou ambientais mais gerais. Todavia, depois de rever autores mais pessimistas aquele autor acaba por conceder que “a abertura do comércio internacional é necessária, mas pode não ser a condição suficiente para um crescimento económico sustentável” (Anderson, 2004: 543-545). E de facto, contrariando o optimismo dos defensores da agenda política que dá prioridade à expansão do comércio livre, há autores que apontam reticências várias ao bem fundado daquela agenda com argumentos tão poderosos que forçaram a mão dos que anteriormente só viam benefícios no comércio livre. Desde os que, como Stiglitz e Rodrik, reconhecendo os benefícios dos mercados livres pensam que a prioridade não é a de promover o simples mercado aberto em todo o lado, mas sim tratar primeiro da reforma das instituições necessárias à promoção do crescimento e à eficiência dos próprios mercados, mesmo que para tal seja necessário assegurar níveis de protecção relativamente elevados em certos sectores, até aos mais radicais que defendem que um novo tipo de protecção é necessário para dar justas oportunidades aos países em desenvolvimento e para garantir níveis aceitáveis de coesão social no mundo desenvolvido.

Esta posição mais radical é defendida por Berthelot (2004) que, entre outros, sublinha os seguintes argumentos:

- a) a soberania alimentar é um direito e uma necessidade para todos os países, porém tem um interesse especial para os países em desenvolvimento. Os sistemas agrícolas desses países precisam de protecção para resistir à concorrência dos sistemas mais produtivos dos países desenvolvidos. Em particular quando se sabe que as actuais regras concorrenciais definidas no seio da OMC são injustas e desiguais pois muitos dos requisitos que são exigidos aos países em desenvolvimento são ignorados pelos EUA e pela UE quando se trata de os aplicar internamente (Stiglitz e Charlton, 2007 e Wyse,

2004 que mostram como a redução de suporte aos produtores mexicanos de milho decorrente do acordo comercial com os EUA e Canadá favoreceu a invasão do mercado mexicano pelo subsidiado milho americano);

b) os benefícios prometidos pela teoria e pelos estudos econométricos baseados no pressuposto da concorrência generalizada não se ajustam a um mercado agro-alimentar mundial altamente concentrado, com um poder desproporcionado da parte das empresas transnacionais em relação aos produtores e consumidores dos países menos desenvolvidos. Morisset (1997) sublinha que desde os anos setenta a tendência para os preços dos produtos alimentares nos mercados internacionais é decrescente; contudo, os preços no consumo dos países industrializados têm crescido. Explica que as altas de preços no mercado internacional são rápidas e perfeitamente transmitidas ao consumidor mas, nos períodos de decréscimo, essa transmissão já não se faz pelo que os esperados benefícios para os consumidores são menores do que o esperado.

Finalmente, resta atender ao objectivo de favorecimento de grupos de interesse, o que só pode ser cabalmente compreendido sob uma perspectiva sócio-política. Esta dimensão envolve diversas questões que devem ser vistas separadamente:

a) favorecer um grupo particular de interessados pode ser considerado como um nobre desiderato. O mais comum desses objectivos é constituído pelas políticas de suporte da agricultura familiar, partilhadas em maior ou menor grau pela maioria das democracias ocidentais. Neste caso sustenta-se que o suporte visa favorecer as famílias de agricultores mais necessitadas e menos capazes de competir no mercado, nomeadamente as das pequenas explorações familiares, objectivo muitas vezes também associado ao apoio às regiões de montanha e/ou menos favorecidas ou com *handicaps* produtivos evidentes. A racionalidade desse objectivo tem raízes na história das democracias ocidentais em que a agricultura familiar desempenha um papel essencial na construção ideológica do respectivo sistema democrático e tem sido um factor crucial para a sobrevivência de muitas comunidades. E de facto esses argumentos ideológicos funcionaram como uma bandeira e factor de coesão ideológica da sociedade ocidental face à ameaça colectivista;

b) todavia, mesmo esse objectivo pode esconder propósitos menos nobres. De facto, em muitos casos há o objectivo, não explicitado, de garantir uma base sólida a políticas partidárias, frequentemente conservadoras. Compreende-se assim o facto de em muitas, senão em todas, as democracias ocidentais o voto rural ter um peso desproporcionado, o que se tem revelado decisivo em muitas batalhas eleitorais.

c) finalmente, como os economistas neoclássicos não cessam de nos re-

cordar, as políticas de suporte à agricultura acabam por beneficiar sobretudo a grupos de interesse particulares, resultantes quer da sua relação com os administradores dessas políticas, quer, muitas vezes, por arrastamento do tempo de aplicação das mesmas para além do período em que faziam sentido. Essas situações vão desde os casos de benefícios, obtidos legalmente, e que só abonam a eficiência dos seus defensores no jogo de influências políticas (*lobby*) que tiram proveito das regras do jogo do sistema do poder democrático, como nos EUA, ou de uma certa opacidade das administrações que permite que políticas embora passíveis de condenação política ou moral vão sendo praticadas⁵, até formas de corrupção que melhor seriam descritas como assalto ao bolso dos contribuintes. Essa última situação também recobre vários graus de diversidade, desde os casos em que quando são detectados levam à prisão dos responsáveis, até às que são praticadas com total impunidade: seja porque escapam ao escrutínio público ou então porque, como acontece em regimes ditatoriais, ninguém se atreve a realizar esse escrutínio.

Convém ainda sublinhar que seja qual for a racionalidade que justifique as políticas de suporte devemos ter bem presente que muitas delas, depois de um certo período, podem contribuir para congelar a dinâmica económica e social, o que na maioria dos casos é um modo de favorecer grupos particulares, nomeadamente os que beneficiam-se das rendas geradas por essas políticas. Note-se ainda que uma vez estabelecidas as políticas tendem a ganhar dinâmica própria, o que as torna muito difíceis de eliminar.

4. A justificação subjacente às políticas de suporte anteriores à globalização

A posição dominante no seio da disciplina económica defensora da liberalização do comércio internacional parte de uma leitura restritiva do princípio das vantagens comparativas de Ricardo, que estabelece ser possível melhorias de bem estar para todos os intervenientes, embora nada garanta sobre a distribuição desses benefícios. De qualquer modo, na posição que

⁵ Um exemplo claro disso verificava-se com os subsídios ao consumo de açúcar em Portugal que em 1980 equivaliam a cerca de 3,3 % do PAB agrícola (Baptista *et al.* 1982). Uma vez que em Portugal à data não se produzia açúcar com excepção da pequena produção madeirense e dado que os consumos *per capita* excediam os recomendados pela Organização Mundial da Saúde, só se compreende a atribuição desse subsídio como resultado de uma acção eficaz do *lobby* refinador do açúcar (Moreira, 1993).

tem dominado quer no GATT quer na OMC, embora se defenda a retórica de que o comércio livre é essencial para o desenvolvimento o que mais preocupa é a promoção do comércio internacional. Por isso, o que verdadeiramente importa é o combate às políticas que distorçam e perturbem o bom funcionamento do mercado, querendo com isso significar os subsídios à exportação, as tarifas e subsídios ligados a um qualquer tipo particular de produção, considerados como os mais nocivos ao desenvolvimento do comércio internacional e que, portanto, devem ser banidos de uma vez por todas. Isto é, como se mostrou atrás, não é tanto a recusa de toda e qualquer política de apoio que domina as negociações, mas sim a daquelas que mais empecilhos colocam ao crescimento do comércio internacional.

Para um melhor entendimento do processo que levou ao actual estado de coisas não podemos no entanto cingir-nos apenas à racionalidade restrita do bom ou mau fundamento das políticas. Pelo contrário, apreciar o real significado dessas proposições, sob a perspectiva da economia política, exige que as políticas que originaram os diferentes tipos de suporte que a OMC pretende dismantelar para favorecer a liberdade do comércio sejam vistas à luz dos contextos históricos do momento em que foram desenhadas. Só então é possível entender os mais profundos significados e efeitos pretendidos, facilitando a identificação dos vencedores e dos perdedores desse processo.

Durante a maior parte do século passado o suporte à agricultura e ao sector agro-industrial era considerado um importante instrumento para o desenvolvimento económico. Era a época da modernização ou da industrialização da agricultura. Visão que dominou sem contestação até aos anos setenta e que se baseava no raciocínio de que era necessário emular o tipo de intervenção estatal do país mais moderno e produtivo, os Estados Unidos da América cuja agricultura e sector agro-industrial era apresentado como uma história de sucesso da modernização⁶.

Esse exemplo de modernização da agricultura inspirou muita da reorganização posterior à segunda Guerra Mundial, quer na Europa com a Política Agrícola Comum (PAC) e mesmo antes dela, mas também nas políticas de reforma agrária do Japão, Taiwan e Coreia do Sul, levadas a cabo com supervisão dos EUA.

Sob esta perspectiva as políticas de suporte destinavam-se a induzir o uso das técnicas mais modernas, o que incluía novas e melhores máquinas, mas também o

⁶ Tratava-se da intervenção do Estado através do tandem constituído pelas Land Grant Universities que, além do ensino e da investigação estavam associadas ao US Department of Agriculture no Cooperative State Research, Education, and Extension Service of the USDA que administrava os fundos concedidos desde 1914 pelo Smith Lever Act, que envolvia a cooperação entre o governo federal e os estados para este propósito. A acção do US Department of Agriculture mereceu de Schumpeter (1989: 260-261) elogiosas referências, afirmando que a revolução agrícola do século XX nos EUA era primordialmente da responsabilidade desse departamento estatal (equivalente ao nosso ministério da Agricultura), que assumiu as funções de inovação empresarial que a agricultura familiar não estava em condições de exercer por si própria.

recurso crescente a factores de produção de origem industrial, nomeadamente para a fertilização e protecção de animais e plantas, bem como para a nutrição animal. Modelo que promove aumentos de produtividade da terra e sobretudo do trabalho, à custa da crescente divisão do trabalho, da especialização e da simplificação dos sistemas produtivos agrícolas. Esse modelo de desenvolvimento agrícola que sujeita a agricultura ao ciclo incessante da procura de melhores níveis de produtividade da terra e do trabalho foi também extraordinariamente importante para o desenvolvimento dos sectores industriais que providenciavam as novas maquinarias e os factores de produção à agricultura.

Acontece que para atingir esse objectivo desenvolvimentista e modernizador foi considerado necessário por em prática políticas de suporte com uma lógica e racionalidade próprias e que vão muito para além da mera concessão de subsídios.

De facto, há que atender que a industrialização da agricultura obrigou os agricultores a entrar num processo incessante de permanente adaptação dos seus sistemas produtivos que Cochrane (1979) designou por sem-fim tecnológico (*technological treadmill*). Processo esse extraordinariamente exigente em capital e gerador de riscos para os agricultores submetidos a esse sem-fim. Daí que, para levar os agricultores a aceitar investir e a assumir riscos tão mais elevados quanto os níveis de investimento são maiores, os governos, todos os dos países mais desenvolvidos e mais tarde a Comissão Europeia, foram forçados a conceber e a por em prática formas de protecção alargadas para os agricultores em processo de modernização, sem que essas formas de suporte tenham levantado oposição significativa.

Para tal e atendendo a que a globalização ainda não tinha irrompido como fenómeno determinante, foram estabelecidos formas de protecção face à concorrência exterior (na PAC era a obrigação à preferência comunitária) através de tarifas, quotas e as chamadas barreiras não tarifárias. E de facto os sistemas nacionais passaram a estar efectivamente protegidos da concorrência exterior. Por seu lado, como acontecia na deficitária Europa da PAC, as tarifas arrecadadas enchiam os cofres da PAC permitindo financiar as outras formas de suporte⁷. Mas, para além das tarifas, a protecção aos agentes do complexo agro-industrial também envolvia a garantia de que alguns riscos de mercado seriam atenuados por acção de políticas de ajuda quando excessos de produção de algum produto ameaçassem fazer baixar muito os preços. Promovia-se e ajudava-se a importação, quando necessária e subsidiava-se a exportação excedentária (as restituições à exportação da PAC). Nos EUA usavam-se e usamse processos mais indirectos como seja garantias de créditos favoráveis ao sector do import/export ou promovendo a ajuda aos países menos desenvolvidos usando, nomeadamente, a PL480 cujos fins de política externa eram primordialmente de estratégia geopolítica

⁷ Situação que mudou drasticamente quando a Europa da PAC se tornou exportadora, o que trouxe pressões acrescidas ao orçamento comunitário.

mas que, simultaneamente, beneficiavam os produtores dos bens envolvidos nessa ajuda, os quais, obviamente, faziam *lobby* para manter ou intensificar os níveis de ajuda externa, particularmente em contextos de tendência decrescente dos preços nos mercados mundiais e/ou quando havia previsíveis excessos de oferta.

Acontece porém que a protecção externa não parecia ser suficiente para levar os agricultores a aderir ao processo do sem-fim tecnológico, particularmente os agricultores familiares que constituíam o grosso dos agricultores e garantiam parte substancial, quando não dominante, da produção. E de facto não era simples levar agricultores familiares, tradicionalmente conservadores e com grande aversão ao risco, a enveredar por um caminho que os obrigava a ficar dependentes de factores de produção cujos preços não controlavam e, sobretudo, a investir quantias elevadíssimas na modernização do processo produtivo, ao ponto da agricultura moderna já poder ser comparada com a indústria pesada, em termos de intensidade de capital necessário para funcionar.

Surgiram então outras formas de suporte que correspondiam, no essencial, a dar garantias contra riscos em geral e de mercado em particular, isto é, sistemas de protecção do tipo de preço mínimo garantido e a apoios ao investimento, como créditos com bonificação de juros ou a fundo perdido e formas de seguro contra adversas condições climatéricas, favorecendo o aparecimento de seguros comerciais ou adoptando formas de apoio, como a retirada de produtos excedentários do mercado ligados ou não à já referida ajuda alimentar. Indirectamente, o processo não só foi beneficiado pelos sectores industriais a montante da agricultura e pelo sector financeiro incluindo os seguros, como também os beneficiou. Note-se que o sector financeiro pôs à disposição dos agricultores as enormes somas de capital necessário para a modernização da agricultura⁸ e deve muito ao facto do processo de indução ao endividamento ter sido e continuar a ser um dos elementos determinantes para a dinâmica do processo modernizador (sem-fim tecnológico).

Concluindo, para que a agricultura e o sector agro-alimentar se modernizassem foi necessária a elaboração de um contrato social, não escrito, mas que foi sendo interiorizado e aceite por todos os intervenientes no processo: agricultores, agentes do sector agro-industrial, importadores e exportadores, sector financeiro, aparelho de Estado e pela sociedade em geral. Contrato social que não dispensava formas de concorrência no mercado (sem as quais o processo do sem-fim tecnológico não funciona), mas concorrência restringida às fronteiras nacionais (ou comunitárias no caso da PAC) protegendo os agentes produtivos nacionais da concorrência exterior,

⁸ Quando da crise dos pagamentos dos anos 80 decorrente da súbita valorização do dólar que colocou o Brasil e a Argentina perante a eventualidade de não cumprir com o contratado e que pôs em perigo o sistema bancário internacional, dizia-se que a agricultura americana só por si devia à banca mais do que o Brasil e a Argentina juntos.

sobretudo para aqueles sectores social e politicamente mais importantes. Sistema altamente dependente da intervenção estatal, não só pelos diferentes modos de suporte e protecção já referidos, mas também de vários esquemas de regulação, além do próprio apoio à criação de alguns mercados, como do crédito e seguro agrícolas.

5. A contestação ao sistema

Esta construção social que prevaleceu durante a maior parte do século XX, só a partir dos anos setenta passou a ser alvo de contestação que, desde então, tem subido de tom⁹.

As razões para essa contestação são variadas. Desde a contestação externa e interna associada a razões pragmáticas que decorrem do simples facto da evolução económica entretanto verificada, ter como resultado a perda de peso económico, social e político da agricultura nos países desenvolvidos, até a razões associadas às mudanças ideológicas, nomeadamente a emergência da hegemonia ideológica neoliberal.

Quanto às primeiras, as de ordem externa sobressaíram na ronda do Uruguai do GATT com a oposição do bloco exportador liderado pelos EUA, com o apoio da Austrália, Canadá, Nova Zelândia e a que se juntaram o Brasil e a Argentina contra a Europa da PAC. Época em que a Europa comunitária, por causa do sucesso da respectiva política de modernização tinha passado de deficitária a exportadora, aumentando a concorrência no mercado mundial. Em resultado desse conflito os EUA trazem para a primeira linha das negociações uma campanha feroz contra o proteccionismo europeu, pressionando para a eliminação dos subsídios à exportação e para a diminuição ou eliminação das tarifas aos produtos agrícolas as quais, aliás, já não pesavam muito nos países da PAC com excedentes agrícolas o que, como vimos ameaçava a sustentabilidade do orçamento comunitário.

Internamente, foi visível o subir de tom das críticas à desigualdade de tratamento aos agentes económicos e, sobretudo, aos custos e aos desperdícios da PAC, contestando-se a especificidade agrícola e a irracionalidade de, por um lado, se promover a produção enquanto, simultaneamente, se gastam recursos para retirar do mercado as produções excedentárias que aos preços garantidos não são competitivas no mercado mundial.

⁹ Coincidindo com o advento da globalização entendida como “um estádio para além da internacionalização no qual as formas de capital se estendem para além do Estado-nação, mas onde o Estado-nação se mantém como a unidade de análise significativa” (Friedland, 1991: 30, sublinhado do autor).

Quanto às segundas, importa lembrar que as críticas vão de par com a mudança das políticas económicas globais que passam do paradigma keynesiano ao paradigma neoliberal característico da globalização. Ideologia neoliberal que defende a primazia do mercado e pressiona, fortemente, no sentido do esvaziamento de funções do Estado, visando substituir as políticas com preocupações relativas à produção interna e com o desenvolvimento harmonioso dos territórios, pelos simples mecanismos do mercado. Ideologia neoliberal que atingiu a hegemonia no final do século passado e reinou, sem contestação, em grande parte das instituições internacionais mais influentes, desde o FMI ao Banco Mundial¹⁰, passando pela OCDE, bem como em inúmeras agências governamentais de alguns países mais desenvolvidos. Este movimento que serviu de guia e cimento ideológico para a globalização, traduziu-se em políticas impostas a muitos países do Terceiro Mundo segundo o que ficou conhecido por Consenso de Washington: isto é a trilogia desregulação, privatização e liberalização (Moreira, 2007).

Acontece, no entanto, que tanto essa visão neoliberal como a prática que lhe é inerente não só contrariam práticas passadas como põem em causa o contrato social acima mencionado.

Introduz novas contradições e fomenta disputas entre os antigos e alguns novos *stakeholders* envolvidos nas questões da agricultura do agro-alimentar e da utilização dos territórios antes ocupados, sem disputa, pela produção agrícola. Explica-se assim o facto das políticas agrícolas continuarem a perturbar a agenda da OMC e apesar de ter conseguido a eliminação dos subsídios à exportação e o forte abaixamento das tarifas, continuarem a subsistir formas de protecção dos agricultores dos países ricos que inquinam o prosseguimento da agenda liberalizadora a um ponto que permitiu a Berthelot (2001) considerar a agricultura o calcanhar de Aquiles da globalização.

6. O que mudou com a globalização

Para compreender a situação actual é útil pensar na seguinte balança de relações de poder em que os pólos são representados pelas forças da hegemonia ideológica neoliberal e pelas forças que defendem o contrato social que vigorou até à emergência da globalização.

De facto a emergência da hegemonia neoliberal preparou o caminho para a mudança nas relações de poder políticas tanto a nível internacional como

¹⁰ Como afirma o antigo vice-presidente e economista chefe do Banco Mundial, José Stiglitz (2002). Reconheça-se, no entanto, que as posições se tem vindo a modificar ao ponto do próprio FMI já referir no World Economic Outlook de outubro de 2007 que "Globalization is often blamed for the rising inequality observed in most countries and regions. Chapter 4 of this report finds that technological advances have contributed the most to the recent rise in inequality, but increased financial globalization –and foreign direct investment in particular– has also played a role" (FMI 2007: XVII).

ao nível dos países mais importantes. Mudanças que se verificaram em aspectos que se revelaram determinantes, nomeadamente ao nível do financeiro caso dos EUA e do Reino Unido, e que foram essenciais para o impulso inicial e para a consolidação do corrente processo de globalização¹¹.

Com essas mudanças nas relações de poder que caracterizam o processo da globalização, aumentou o peso das forças políticas e económicas que querem mudar o contrato social que nos países industrializados tem moldado as relações entre o capital e o trabalho depois da 2ª Guerra Mundial e que permitiu a modernização da agricultura segundo o caminho referido. Essas mudanças que, inevitavelmente, acarretam o aparecimento de novos ganhadores e perdedores fomentam a oposição de alguns dos velhos movimentos sociais, nomeadamente os sindicatos ou associações de agricultores, ao mesmo tempo que dão oportunidade para a emergência de novos movimentos, mais ou menos organizados segundo linhas partidárias, quando não apenas conjugando manifestações de mal estar perante os caminhos da globalização. Esses novos movimentos que irromperam, com tremendo impacto, durante os protestos anti-globalização de Seattle, Génova e Davos, estão na base da emergência do movimento global que defende uma globalização alternativa que marca a agenda do Fórum Social Mundial que se realizou primeiro no Brasil e depois na Índia.

A dinâmica da balança das relações de poder ajuda a compreender o que está em causa nas disputas sobre as políticas de suporte à agricultura e ao agro-alimentar. De facto as disputas sobre o contrato social foram exacerbadas pela hegemonia ideológica neoliberal para quem a intervenção do Estado na economia deve ser reduzida ao mínimo, rejeitando em absoluto o Estado Social (*Welfare State*) bem como tudo o que cheire ao contrato social keynesiano. Essas relações de força variam de país para país e, dentro de cada país, entre áreas de actuação conforme os diferentes contextos. Assim, se o contrato social, mediado pelo Estado, entre o trabalho organizado (sindicalismo) e o capital foi rapidamente erosionado perdendo a respectiva eficácia nos países centrais para a agenda globalizadora, como os EUA e o Reino Unido, já para outros contratos sociais, nomeadamente os que envolvem a agricultura e o agro-alimentar as mudanças têm sido muito mais lentas.

Em suma, de um lado estão as forças globalizadoras que ao se tornarem hegemônicas tiveram acesso a muitas áreas de decisão dos governos e de organizações internacionais como o FMI, o Banco Mundial, a OCDE e a OMC a que opõem os que defendem posições diferentes. Porém, enquanto as forças globalizadoras são relativamente coesas, pelo menos ao nível ideológico, já no campo dos opositores

¹¹ Ver Moreira (2007). A influência dos grupos de reflexão conservadores na preparação dos argumentos desuporte da agenda neoliberal e na estratégia para os divulgar através dos media e da academia foi um instrumento importantíssimo para formatar essas mudanças nos EUA e no Reino Unido (Dixon 1999 and Domhof 1996). Ver também a explicação de Pritchard (2005) para a implementação das políticas neoliberais na agricultura australiana.

encontra-se um leque tão variado que vai dos conservadores nacionalistas até aos anti-capitalistas radicais, com agendas certamente diferenciadas.

Por outro lado, convém sublinhar que o actual processo da globalização resultou de decisões de política económica concretas de que a liberalização dos mercados financeiros constitui a marca mais relevante e continua a basear-se nos acordos de comércio realizados durante a vigência do GATT e já na OMC. Ora muitos dos acordos a que já se chegou põem uma enorme pressão sobre os governos nacionais para os fazer abandonar as regras, não escritas, de muitos contratos sociais sem que, em contrapartida, sejam claras quais as novas linhas de novos contratos sociais que os substituam. Estamos convictos que muita da contestação à agenda globalizadora decorre exactamente do desconhecimento do sentido dos novos contratos sociais a elaborar, bem como da percepção de que essa agenda vem sendo imposta de forma encapotada e muitas vezes contrariando decisões legítimas das instâncias democráticas¹². Esse mal estar não pode deixar de se transmitir aos governos levando-os, por vezes, a contradições evidentes: por um lado sustentam a retórica da agenda globalizadora, mas por outro lado, quando têm de lidar com aspectos mais sensíveis politicamente, não cessam de procurar formas imaginativas para curto circuitar essa agenda. Exemplos disso têm sido as reformas da PAC e os exemplos de protecção da actual administração Bush ao ponto dos subsídios ao algodão já terem sido sancionados pela OMC depois da histórica demanda do Brasil que obteve ganho de causa.

7. Impactes no mundo em desenvolvimento

Até agora este texto tem-se centrado no mundo desenvolvido. Todavia, é ao nível das relações internacionais e principalmente nas relações entre o mundo desenvolvido e rico e o mundo em desenvolvimento, nomeadamente o mais pobre, que estas contradições se mostram como mais evidentes, como se tem visto em sucessivas cimeiras da OMC. Contradições que tornam as negociações na OMC como um recorrente exercício de cinismo, onde os países ricos não cessam de dar mostras de comportamentos dú-

¹² Às populações certamente que custa a aceitar que medidas de defesa da saúde pública possam vir a ser contestadas em tribunal e dar origem a indemnizações aos eventuais causadores dos danos porque as regras de comércio livre são violadas, como aconteceu com a proibição de venda de um aditivo para a gasolina dado como cancerígeno. A Califórnia foi accionados em tribunal pela Methanex, uma firma canadiana que pedia 970 milhões de dólares em compensação pelos danos causados sobre lucros futuros devido ao facto deste e mais 10 outros Estados terem banido um aditivo para a gasolina por razões de saúde pública. Este exemplo certamente que muito contribuiu para exacerbar os movimentos anti-globalização e para convencer muita gente que a liberdade para o capital tem limites (Greider, 2001).

plices, exigindo à luz da liberdade do comércio que os países mais pobres e frágeis adotem comportamentos que podem ferir camadas importantes das respectivas populações (o que é tanto mais grave pois muitas vezes não têm recursos para adoptar os remédios que essa situação exigiria) enquanto idênticos comportamentos são adiados ou ignorados quando são para ser praticados pelos países ricos (Stiglitz e Charlton, 2007).

Do mundo em desenvolvimento surgem, no entanto, parceiros que se tornaram importantes para esta disputa global. De facto tanto a Índia com o Brasil, juntamente com algumas influentes organizações não governamentais envolvidas no desenvolvimento do Terceiro Mundo contestam essa duplicidade e defendem que o protecçãoismo agrícola dos países mais ricos constitui uma forte barreira ao desenvolvimento dos mais pobres. Consequentemente usam os mesmos argumentos dos defensores da globalização e da OMC para exigir o desmantelamento dos sistemas de protecção dos países ricos. E certamente que têm toda a legitimidade para exigir uma nova prática para o comércio internacional tanto mais que não podemos esquecer que muitos países, nomeadamente o Brasil, foram forçados a abandonar políticas proteccionistas para se ajustar aos requisitos da globalização, tendo que aceitar e impor de modo autoritário políticas liberalizadoras que afectaram camadas significativas da sua população e até parte das clientelas políticas dos seus governos¹³.

Acontece, todavia, que aceitar as legítimas reivindicações do mundo em desenvolvimento, nomeadamente a liberalização dos fluxos dos trabalhadores, que constituem a exportação para a qual estes países tem maior vantagem competitiva, significaria que todo o contrato social, que tão eficientemente sustentou o sistema nos países desenvolvidos durante grande parte do século XX e que apesar de tudo ainda subsiste em grande parte, tenha de ser radicalmente modificado.

7. O que está realmente em discussão

O que se disse permite levantar uma questão do maior relevo, remetendo para questões que estão bem para além das políticas de suporte à agricultura e ao agro-alimentar. Trata-se de saber se as sociedades do mundo desenvolvido estão maduras para aceitar as mudanças requeridas para o aprofundamento da globalização? Isto é, saber se estão prontas para a construção de um novo contrato social capaz de satisfazer as esperanças da maioria das populações e, consequentemente, poder ser democraticamente legitimado.

¹³ Veja-se a dificuldade do governo Lula em fazer aceitar pelo PT grande parte das políticas que a lógica de inserção na globalização capitalista exigiam, mas que contrariavam o programa político mais radical apresentado ao eleitorado.

De facto, na perspectiva das sociedades democráticas do mundo desenvolvido, aceitar pacificamente o colapso do antigo contrato social, sem que um novo o venha substituir, é talvez a interrogação política mais relevante sobre o futuro do processo da globalização.

Sobre esta matéria é cristalina a forma como Dani Rodrik (2002:1-2) a coloca ao desenvolver o conceito do trilema da globalização que se apresenta na seguinte longa citação:

“Queremos a integração económica para ajudar a aumentar os níveis de vida. Queremos políticas democráticas de modo a que as decisões de política sejam feitas pelos que são por elas directamente afectados ou pelos seus representantes. E queremos a auto-determinação, que vem com o Estado-nação. O argumento deste texto é o de que não podemos ter todas estas três coisas em simultâneo. O trilema político da economia global é o de que o sistema do Estado-nação, a democracia política e a completa integração económica são mutuamente incompatíveis. Só podemos ter, no máximo, duas das três situações. Daí que a direcção para a qual parece que temos vindo a ser conduzidos –mercados globais sem governança global– é insustentável. A alternativa é um “compromisso de Bretton Woods” renovado: preservando alguns limites à integração, como aconteceu nos acordos originais de Bretton Woods, bem como mais algumas regras para fazer com que a integração possa ser atingida. Os que queiram fazer uma escolha diferente –em direcção a uma mais estreita integração económica– devem ter presente o corolário dessa decisão: ou aceitam o governo mundial ou menos democracia. Durante as quatro décadas após o fim da 2ª Guerra mundial, os decisores políticos internacionais mantiveram essas ambições controladas. Perseguiram formas limitadas de internacionalização das suas economias, deixando muito espaço para a gestão económica a nível nacional. As sucessivas rondas negociais de comércio multilateral deram grandes passos para a liberalização, mas centraram-se só nas barreiras fronteiriças mais escandalosas excluindo largos sectores da economia (agricultura, serviços, indústrias “sensíveis” como o vestuário). Nos mercados de capitais as restrições às transacções de divisas e aos movimentos de fluxos financeiros permaneceram como norma em vez de excepção. Este regime Bretton Woods/GATT foi bem sucedido porque os seus arquitectos sacrificaram a integração económica internacional às necessidades e exigências da gestão económica nacional e das políticas democráticas”.

Olhar a evolução recente à luz deste trilema político ajuda-nos a clarificar as razões socioeconómicas e políticas que estão na base das tensões actuais acima referidas, explicando os receios de alguns quanto à possível reversão da globalização (Bergstein 2000), bem como o crescente apoio da re-nacionalização das políticas económicas que foram sendo erodidas durante o período antes e, sobretudo, após o colapso da União Soviética quando a globalização ainda não era tão fortemente contestada. Serve também

para reforçar a ideia de que um compromisso à Bretton Woods, adaptado às condições actuais, para ser estabelecido a nível global, necessita ser coadjuvado por novos contratos sociais a nível nacional, sendo provavelmente o único meio de assegurar uma relativamente pacífica transição para uma globalização democrática, capaz de evitar os efeitos perversos de políticas determinadas exclusivamente por critérios de mercado.

8. Notas conclusivas

Parece-nos claro que para o estudo das políticas agrícolas no sentido lato, como aliás de qualquer política económica, é necessário ir para além das apreciações de eficiência ou ineficiência do sistema que as típicas análises de comércio internacional privilegiam, esquecendo a avaliação do respectivo impacte sobre os principais intervenientes, nomeadamente as relações dialécticas entre o capital e o trabalho. E isso é tanto ou mais importante quanto se sabe que um dos aspectos mais característicos da corrente globalização é o da manutenção ou até reforço das restrições aos movimentos internacionais do trabalho que ao contrário dos movimentos de capital são altamente regulados, pelo que os que escapam a essa regulamentação vivem situações de clandestinidade que só beneficiam o capitalismo selvagem. Estamos assim perante um contraste flagrante com a quase total incontrolável liberdade de movimentos que, desde os anos 80 tem sido garantida ao capital em resultado da vontade política das potências financeiras mais importantes, os EUA e o RU¹⁴. É aliás interessante e significativo dos enviesamentos ideológicos, notar que os defensores da globalização e do livre comércio que saudaram a liberdade de movimentos de capitais pouca ou nenhuma atenção prestam à falta de mobilidade do trabalho¹⁵ e muito menos se atrevem a propor uma agenda que defenda a mobilidade completa deste factor de produção, conforme aos princípios liberais sobre o funcionamento da economia, sobretudo quando os preconceitos contra a imigração dominam¹⁶.

14 De facto para além dos poucos países que não cederam a sua liberdade de controlar os movimentos de capitais, como a China e a Índia, só depois do 11 de setembro é que, por razões de combate ao terrorismo, a questão do controlo dos fluxos de capitais voltou à ribalta e certos níveis de regulação foram impostos

15 A excepção encontra-se naqueles que defendem uma liberdade de comércio com restrições para permitir a adequação aos diferentes níveis de desenvolvimento económico dos países como acontece com Rodrik e Stiglitz.

16 Receiam sobretudo as reacções políticas previsíveis ao que, mesmo sem a liberdade total de movimentos do trabalho, podem ser os resultados da globalização, como Alan Blinder (2006) refere no seu célebre artigo "Offshoring: the next Industrial Revolution?" onde este autor dá uma imagem do que poderão ser os resultados do *offshoring* nas relações laborais internacionais "... in any case, offshoring will likely prove to be much more than just business as usual".

Dai que só uma abordagem na perspectiva da economia política que se preocupa com os diferentes contextos e com a história das políticas e com a identificação das forças em presença e das relações dialécticas que as ligam, permita compreender toda a panóplia de razões que estão por detrás dessas políticas e porque razão as tentativas de mudança, mesmo as mais consensuais, acabam por ficar enleadas na viscosidade do jogo das relações de força dos diferentes grupos de interesse.

De facto, só assim é possível ter uma leitura mais fina e politicamente mais significativa dos verdadeiros beneficiários que as análises correntes tendem apenas a identificar por grandes categorias: produtores, consumidores e pagadores de impostos, sem curar de identificar que tipos de agricultores, de consumidores e de pagadores de impostos é que são afectados positiva e negativamente pelas políticas. Em suma, parece ter ficado claro que as análises económicas correntes do comércio internacional se restringem às questões macro de eficiência do sistema e aos ganhos teóricos que se podem obter com a liberalização, esquecendo todas as restantes dimensões que só podem ser eficazmente tratadas ao nível político. Daí que só as abordagens sob a perspectiva da economia política permitem identificar os verdadeiros ganhadores e perdedores do processo que aquelas análises deixam de fora, embora só de posse dessa informação é que uma política económica possa vir a ser legitimada e passar a prova da aceitação ou rejeição democrática.

Este texto centrou-se no entendimento do que está em causa na discussão entre protecção e liberalização do comércio agrícola, tomado em sentido lato, alvo das negociações e acordos do GATT e agora da OMC. Identificaram-se as principais razões que dão racionalidade às políticas de suporte, muitas delas raramente explicitadas nas análises correntes e, embora se tenha ficado muito longe de uma apreciação exaustiva da situação, não deixa de ser claro que ao nível do comércio mundial têm sido os países mais desfavorecidos, nomeadamente aqueles cujos Estados-nação têm menos graus de liberdade de acção, os grandes perdedores de um processo que tem sido comandado pelas potências mais fortes. Acontece porém que a via negocial no seio da OMC tem a vantagem de ter dado início a um processo, obviamente dialéctico, que tem permitido que, por vezes, mesmo os mais fortes acabam por ter de se sujeitar às regras que ajudaram a definir, mesmo que contra o que as respectivas administrações consideram o interesse nacional, como. Aconteceu com a queixa do Brasil, que teve ganho de causa, contra o suporte dos EUA aos respectivos produtores de algodão. Aliás, uma análise sob a perspectiva da economia política é bastante útil para ajuizar não só da legitimidade democrática desse tipo de suporte aos produtores de algodão no caso dos EUA, como para equacionar em que medida esse suporte representa o “interesse nacional” em geral.

Referiu-se também que o poder de Estado que a agenda neoliberal tratou de erosionar na fase de expansão da globalização, tem sido chamado a desempenhar um novo e importante papel, na medida em que o capitalismo global não ficou satisfeito com as

oportunidades criadas pela liberdade de movimentos, nem tampouco com os resultados do Consenso de Washington e, receando mudanças políticas nos países onde investe, mesmo as democraticamente legitimadas, passou a exigir protecção estatal para essas eventuais mudanças. Procuram assim que os Estados-nação sejam responsabilizados por acções que possam ser consideradas danosas para o que consideram ser os seus legítimos interesses, quer essas acções decorram de acção directa popular, seja pelo facto das leis nacionais não cumprirem com todos os requisitos que gostariam impor. Essa intenção levou à tentativa de proteger o investimento directo estrangeiro através de acordo multilateral seguindo as linhas ensaiadas no capítulo 11 da NAFTA¹⁷. O acordo previa que qualquer investidor podia tornar responsável e accionar qualquer Estado se considere que alguma lei ou regulamento pode afectar os seus negócios¹⁸. Esta tentativa de estabelecer um acordo multilateral que garantisse esta protecção extra ao capital foi, justamente, entendida como medida destinada a socializar os riscos do capital privado acabou por ser suspensa devido à celeuma provocada, muito por causa do aproveitamento que as forças anti-globalizadoras fizeram desse facto e das dúvidas que alguns governos também levantaram sobre o bom fundamento desses acordos. A questão porém continua em aberto e, provavelmente, muito do futuro da globalização passará por esta questão.

Em suma, parece cada vez mais claro que depois do forte impulso em direcção à utopia globalizadora a realidade dos diversos nacionalismos e os medos sobre a segurança estão a prevalecer, abrindo novas áreas de debate de questões que exigem análises de economia política.

¹⁷ Acordo de comércio livre que liga o Canadá, os EUA e o México.

¹⁸ Como o exemplo da acção em tribunal contra a Califórnia já referido na nota n. 10 o comprova.

Registro bibliográfico

Belo Moreira, M.
"Liberalização versus proteccionismo: elementos para compreender o que está em jogo nas negociações da Organização Mundial do Comércio". *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 4, n° 4, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 113-136).

Bibliografía

- Anderson, Kym** (2004): Subsidies and trade barriers. In: Lomborg B. (ed.) *Global crises, global solutions*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 541-569.
- Baptista, et al.** (1982): *Avaliação das ajudas à agricultura*. Lisboa, Ministério da Agricultura e Pescas, Gabinete de Planeamento e de Integração Europeia.
- Bergstein, C. Fred** (2000): "The backlash against globalization." Annual meeting of the Trilateral Commission. In <http://www.trilateral.org/annmtgs/trialog/trlgtxts/t54/ber.htm>. Captured in the Web in 2006/01/19.
- Berthelot, Jacques** (2004). *Ending food dumping: taking the US and EU through the WTO disputes procedure after the expiry of the "peace clause"*. Preliminary draft of Chapters I to V of an on-going work (Solidarité, berthelot@ensat.fr, <http://solidarite.asso.fr>).
- Berthelot, Jacques** (2001): *L'agriculture talon d'Achille de la mondialisation*. Clés pour un accord agricole solidaire à l'OMC. Paris, L'Harmattan.
- Blinder, Alan S.** (2006): Offshore: the next industrial revolution? In: *Foreign Affairs*, vol 85, issue 2, p. 113-128.
- Cochrane, Willard** (1979): *The development of american agriculture: a historical analysis*. Minneapolis, University of Minesota Press.
- Dixon, Keith** (1999): *Os evangelistas do mercado: os intelectuais britânicos e o neoliberalismo*. Oeiras, Celta.
- Domhoff, William** (1996): *State autonomy or class dominance?: case studies on policy making in America*. New York, Aldine de Gruyter.
- Friedland, William** (1991): The transnationalization of agriculture production: palimpsest of the transnational state. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. I, pp. 48-58.
- Goodman, David et al.** (1987): *From farming to biotechnology*. A theory of agro-industrial development. Oxford, Blackwell.
- Greider, William** (2001): The right and us trade law: invalidating the 20th century. In: *The Nation*, posted november 17, 2001 (october 15, 2001 issue). Tirado da Web em 30/10/2007. <http://www.thenation.com/doc/20011015/greider>.
- World Economic Outlook (International Monetary Fund)** (2007): *World economic outlook: a survey by the staff of the International Monetary Fund*. 1980, Washington DC. Tirado da Web em 30/10/2007: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/pdf/text.pdf>.
- Lipsey, R. G E Chrystal, K. A.** (1999): *Principles of economics*. 9th edition, Oxford, Oxford University Press.
- Moreira, Manuel B.** (2007): "Globalização: gênese e impactes". Comunicação ao V Congresso da APDEA, Vila Real, 4 a 6 de outubro.
- (1993): Análisis de las políticas agrarias en la transición democrática en Portugal: el significado de las políticas de precios y subsidios. In: *Agricultura y Sociedad*, n. 68-69, julio - diciembre, pp. 43-63.
- Morisset, Jacques** (1997): *Unfair trade?* Empirical evidence in world commodity markets over the past 25 years. World Bank Research paper n. 1815. Disponível na Web em 2007/10/30 <http://www-wds.worldbank.org/>
- Pnud** (2005): *Human development report*. New York, United Nations Development Programme, 388 p.

Pritchard, Bill (2005): Implementing and maintaining neoliberal agriculture in Australia (Part I). *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 13, n. 1, pp. 1-12. Disponível na Web: <http://www.csafe.org.nz/ijsaf/>.

Rodrik, Dani (2002): *Feasible globalizations*. Tirado da Web em 2006/01/19. 18 <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/Feasglob.pdf>

————— (2004): *Getting institutions right*. Tirado da Web em 2006/03/16. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/ifo-institutions>

Schumpeter, Joseph (1989): *Essays on entrepreneurs, innovations, business cycles, and the evolution of capitalism*. Edited by Richard Clemence, New Brunswick and Oxford, Transaction Publishers.

Stiglitz, Joseph (2002): *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton & Company. "WTO agreement on subsidies and countervailing measures" (p. 229). Tirado da Web em 3/1/2006. www.wto.org/English/docs_e/legal_e/24-scm.pdf.

Stiglitz, Joseph. E Charlton, Andrew (2007): *Fair trade for all*. How trade can promote development. Revised edition. Oxford, Oxford University Press.

Wise, Timothy (2004): *The paradox of agricultural subsidies: measurement issues, agricultural dumping and policy reform*. Global Development and Environment Institute, Tufts University. Working paper n. 04-02. Tirado da Web em 2006/01/19 <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/04-02AgSubsidies.pdf>.