

O COMÉRCIO MUNDIAL DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS: DA REGULAÇÃO GLOBAL AO FRACIONAMENTO DOS MERCADOS*

*L. Tubiana***

Os mecanismos de organização dos mercados mundiais de produtos agrícolas de base entraram em crise no início da década de 70. A instabilidade dos preços, a crise dos processos multilaterais e as modificações na política agrícola norte-americana caracterizam o período recente. Esta crise de organização é também uma crise de difusão do modelo de produção e de consumo dominante.

Introdução

As reflexões apresentadas neste artigo são de inteira responsabilidade do autor.

Elas se inspiram em trabalhos feitos pelos pesquisadores do Instituto Nacional de Pesquisa Agronômica (INRA) no Grupo de Estudos e de Pesquisas Econômicas Internacionais (GEREI) desde 1972 até 1981 e em pesquisas em andamento no Laboratório de Economia Internacional (LEI) do INRA – Instituto Agronômico do Mediterrâneo em Montpellier (IAMM) desde 1982.

Este trabalho beneficiou-se com as contribuições de:

- J. Egg em relação aos efeitos da renda petrolífera sobre a Agricultura da Nigéria e seu impacto regional (Benin, Níger);
- F. Lerin sobre o mesmo tema no México e sobre as implicações da crise financeira e da política de ajuste para a agricultura;
- M. Marloie pela sua reflexão sobre a instabilidade dos preços mundiais;
- trabalhos de tese sobre a agricultura e a política agrícola norte-americana de F. Jacquet (Instituto Agronômico Nacional, Paris, Grignon);

* Artigo publicado originalmente em *Economie et Sociétés: cahiers de l'ISMEA, série P, nº 28, 1984.* Tradução de Sérgio Miola.

** Pesquisador no laboratório de Economia Internacional, INRA/IAMM.

- pesquisas realizadas por G. Flichman e as recentemente iniciadas por V. Leclercq sobre os exportadores agrícolas do Sul;
- análises de J. Bourliaud e J. Pluvinage sobre a crise dos modelos de desenvolvimento agrícola;
- trabalhos iniciados por C. Roger sobre a política agrícola comum em suas relações com o Sul.

O coletivo dos membros ou associados do LEI dedica com efeito a maior parte de seus trabalhos à análise do impacto da crise sobre a evolução da produção e das trocas e das mudanças perceptíveis na orientação das políticas agrícolas e alimentícias.

Agradeço a eles, assim como M. Haider e C. Marloie, pelo tempo que consagraram à discussão das principais hipóteses deste trabalho.



A partir da metade da década de 60, a evolução das trocas agrícolas entre países do Norte e países do Sul traduz uma ruptura nítida dos antigos modelos coloniais de divisão do trabalho.

O movimento de generalização das trocas ao conjunto da economia mundial faz explodir as antigas relações preferenciais.

A função atribuída aos países do Sul — fornecer matérias-primas agrícolas aos países industrializados por baixos preços — não tem mais uma importância decisiva nas correntes de troca e no sistema mundial. Assiste-se até a uma mudança importante dos fluxos: os países do Sul são hoje cada vez mais compradores de produtos (brutos ou transformados) exportados pelos agricultores excedentários dos países desenvolvidos. Um estudo recente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1983) mostra que o grupo dos países desenvolvidos realiza atualmente mais de 65% das exportações mundiais de produtos agrícolas.

O movimento profundo de crescimento das trocas agrícolas ao longo dos dois últimos decênios (1960-70) deve-se, no essencial, a esse crescimento das exportações dos países desenvolvidos, enquanto que, ao mesmo tempo, a parte ocupada pelos países em desenvolvimento não cessa de decrescer. Essa tendência seria ainda mais nítida caso se excluíssem do Sul algumas zonas pouco populosas excedentárias em produtos de base, essencialmente a Bacia do Prata — Argentina, Uruguai, Brasil e Paraguai —, mas também certos países asiáticos (Tailândia, Indonésia e Paquistão).¹

Ao contrário do que concerne às importações, a parte dos países da OCDE não parou de diminuir no mercado mundial, enquanto que a dos países em desen-

¹ A parte dos países em desenvolvimento permaneceu estável para os produtos tropicais (especialmente as bebidas) e para o açúcar. Unicamente o mercado de grãos oleoproteaginosos teve um crescimento importante da parte dos países em desenvolvimento, em razão das exportações latino-americanas de soja (inicialmente Brasil e após Argentina).

volvimento aumentava notavelmente: em 1980, os países em desenvolvimento já representavam 23% da demanda mundial em produtos agrícolas (contra 16% em 1967), 51% da demanda de cereais, 34% da dos produtos leiteiros (20% em 1967) e 31% das importações mundiais de açúcar (19% em 1967). Até no mercado dos cereais forrageiros e no dos grãos oleoproteaginosos — mercado que se constituiu sobretudo entre os países desenvolvidos — a demanda dos países do Sul não pára de crescer. Em 1980, a demanda dos países em via de desenvolvimento em cereais forrageiros já constitui 18% das importações mundiais (4% em 1967), e a de grãos oleaginosos, 22% (9% em 1967).

Essa dinâmica das trocas mundiais e das relações entre o Norte e o Sul sustentava-se, de um lado, no modelo de organização das trocas (agrícolas e não agrícolas), instituído no período posterior à Segunda Guerra Mundial, consolidando-se após a Guerra da Coreia e durante a década de 60 e, de outro, no grande dinamismo dos agricultores dos países do Norte que realizam uma mutação técnica e econômica sem precedentes na história da agricultura moderna.

No início da década de 70 afirmam-se essas tendências de longo prazo: conclusão da ruptura das relações coloniais, superioridade técnica e econômica das agriculturas desenvolvidas (e especialmente da agricultura norte-americana), modificação das correntes de trocas. Mas, ao mesmo tempo, o que aparentava fundamentar essa superioridade — a estabilidade das moedas ligadas ao dólar e a estabilidade dos preços nos mercados dos produtos de base em expansão fundada sobre a política agrícola norte-americana — parece posto em questão. Em 1973-74, os preços nos mercados dos cereais e da soja “pegam fogo” e fazem temer os riscos de uma carência em escala mundial: carência de alimentos nos países em desenvolvimento e riscos de ruptura no abastecimento para a criação de animais na Europa. Essa crise abre um amplo debate sobre a análise do sistema alimentar mundial e coloca numerosas questões para discussão. A crise nos mercados confirma a esmagadora hegemonia norte-americana nos mercados mundiais de produtos alimentícios? Constitui-se num acontecimento conjuntural na longa marcha dos agricultores dos países em desenvolvimento em direção à modernização técnica o desenvolvimento do comércio e a inserção nas trocas mundiais? Ou, ao contrário, ela está mostrando bloqueios e obstáculos mais profundos?

Observando a evolução das trocas agrícolas Norte-Sul desde o início da década de 70, pode-se entrever sinais muito contraditórios.

Por um lado, aprofunda-se a transformação dos modelos de consumo alimentar nas cidades do Sul e intensificam-se os déficits de alimentos: apoiando-se no capital agroalimentar internacionalizado, continua o movimento de unificação do espaço econômico e a difusão em escala mundial do modelo de produção-consumo norte-americano.

Por outro lado, os índices estão mostrando o transtorno do modelo de organização das trocas agrícolas mundiais e o início de um período de incerteza sobre as regras econômicas e os modelos de desenvolvimento.

Como esse campo é muito vasto e excessivamente complexo para se poder apresentar uma interpretação de conjunto, são sugeridas, preferencialmente, algu-

mas hipóteses e pistas de reflexão e é feito um levantamento dos índices que parecem demonstrar esse movimento contraditório de unificação, mas, sobretudo, de fracionamento do espaço econômico, onde se produzem e se trocam as mercadorias agrícolas do Norte ao Sul.

Devem ser distinguidos dois períodos:

- a) o primeiro mostra a conclusão e a difusão do “modelo de produção—consumo norte-americano” como modelo central de regulação nacional e internacional. As tendências à unificação do espaço mundial e de interpenetração das economias agrícolas e alimentares nacionais, nesse período, são fortes — como são, aliás, para o conjunto dos setores econômicos da atividade;
- b) o segundo, que para as trocas agrícolas inicia com a crise dos mercados de produtos de base de 1972-74, vê acentuarem-se, pelo contrário, as tendências ao fracionamento do espaço mundial sem que, com isso, as trocas agrícolas sejam freadas — contrariamente às evoluções observadas nos outros setores das trocas mundiais.

Nesse período, numerosos índices demonstram que o modelo de produção—consumo e as formas nacionais e internacionais de regulação propostas pelos Estados Unidos logo após a Segunda Guerra Mundial (tanto para a economia agrícola e alimentar como para outros setores de atividade) entram em crise.²

1 — A difusão do modelo e a organização das trocas mundiais

1.1 — A supremacia norte-americana: dominação ou hegemonia?

A década de 60 vê afirmar-se a supremacia técnica e econômica da agricultura norte-americana. Os Estados Unidos dominam progressivamente uma parte crescente dos mercados mundiais. Assim, em 1970, representam cerca de 35% das exportações de trigo, 50% de milho, 90% dos grãos de soja e 30% dos farelos.

Para a economia agrícola norte-americana a conquista dos mercados externos é vital, pois, desde o fim da Guerra da Coreia, os excedentes se acumulam. As expor-

² Entender-se-á por “regulação”, de acordo com Aglietta et alii (s.d., p. 488), “a conjunção dos mecanismos e dos princípios de ajustamento associados a um conjunto dado da relação salarial, da concorrência das intervenções do Estado e da hierarquização da economia internacional”.

Nos Estados Unidos, os processos de regulação no setor agrícola caracterizar-se-ão especialmente por uma intensificação do papel do Estado nos ajustes das capacidades de produção à demanda, na organização das transferências financeiras e no apoio às exportações. No plano internacional, por um esforço de codificação das relações econômicas (negociações multilaterais) e pela organização da estabilidade dos preços. Conforme também Aglietta (1980).

tações permitem subsidiar os preços a nível interno e a renda agrícola, continuando assim a desenvolver a produção.

O desenvolvimento das correntes de trocas estáveis, crescentes e solvíveis com os outros países desenvolvidos (inicialmente Europa, após o Japão e os países do Leste), baseia-se, sobretudo, na difusão do modelo de produção agrícola e de consumo alimentar criado nos Estados Unidos.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos “propõem” aos países desenvolvidos — e especialmente à Europa — um modelo de reestruturação da agricultura e de criação de animais, o que vêm apoiar perfeitamente o esforço de reconstrução econômica.

As diferentes agriculturas, alternadamente, adotam o sistema “capital intensivo” e “labour-saving” com ritmos e segundo formas diversas.³ Mas grandes linhas são permanentes: recurso cada vez mais importante ao capital nas propriedades (mecanização) e diminuição maciça da força de trabalho agrícola, especialização das tarefas dentro do processo de produção (produção vegetal, nascimento e engorda dos animais segundo as regiões), revolução técnica pela utilização de insumos industriais (adubos, pesticidas) e de sementes produzidas pela pesquisa genética, intensificação da criação de animais (avicultura, suinocultura e criação bovina) com base numa alimentação (cereais, soja) comprada da indústria.

O desenvolvimento das exportações de trigo, de milho e de soja acompanha esse movimento de modernização. O compromisso, duramente discutido com a Comunidade Econômica Européia (CEE), estabelece, no momento do Kennedy Round em 1964-67, uma divisão do trabalho consentida que deixa a Europa proteger sua cerealicultura, mas aumenta seu déficit em oleoproteaginosas.⁴ A soja norte-americana completa os cereais europeus nas rações alimentares animais: os preços internos elevados do trigo e do milho na Europa encorajam o consumo de soja negociada a baixo preço no mercado mundial. As normas de consumo modificam-se rapidamente: em 20 anos, na maioria dos países desenvolvidos, o consumo de carne bovina duplicou, o de aves foi multiplicado por três.

Os fundos do Plano Marshall apoiaram essa generalização do modelo de produção—consumo nos países desenvolvidos devastados pela guerra. As décadas de 60 e 70, por sua vez, vêm eclodir programas de ajuda ao desenvolvimento nos países do Sul. Esses programas propõem as reservas financeiras necessárias à adoção do modelo rebatizado “Revolução Verde”. Sua difusão, 10 anos após, conduz à transformação de certos fatores da produção agrícola, à reestruturação parcial da criação de animais e à modificação das normas de consumo, principalmente das populações urbanas: o trigo, o pão ou o arroz tendem a ocupar o lugar dos cereais tradicionalmente cultivados (milho na América Central ou no Egito, milheto e sorgo na África Ocidental); cresce o consumo de carne e de produtos derivados do leite.

³ Ver a esse respeito os desdobramentos interessantes de Coulomb & Delorme (1981).

⁴ Ver a esse respeito, para o exemplo francês, Chabert (1976) e Berlan et alii (1976).

Numerosas publicações analisaram esses programas e suas repercussões sobre as agriculturas do Sul.⁵ Para muitos analistas, esta ligação entre a economia interna norte-americana e os mercados mundiais, desejada e apoiada pela sólida aliança que se cria entre o Estado norte-americano, os agricultores, os industriais e os consumidores é o sinal de monopolização crescente da economia alimentar internacional. Os Estados Unidos, maior potência econômica mundial, desempenham uma função determinante na organização da divisão internacional do trabalho e, no setor agrícola como nos demais, “gerenciam” as trocas em proveito próprio.⁶

Para corroborar essa tese, pode-se sublinhar a ampliação dos meios públicos utilizados a fim de favorecer a expansão internacional da agricultura e da agroindústria norte-americana. A ampliação das exportações norte-americanas para as economias fracas e endividadas é o exemplo mais surpreendente desse apoio maciço.

Os programas de subsídios às exportações foram criados a título de ajuda alimentar (Public Law 480) desde 1954. O trigo, a farinha de trigo, o milho e o óleo de soja são então fornecidos sob a forma de dons ou quase dons (crédito por 40 anos com juros de 1 a 3%) aos países não solvíveis. Os hábitos de consumo são modificados até antes que as agriculturas locais estejam em condições de responder às novas demandas (e, muitas vezes, sem lhes dar os meios).

São abertos mercados importantes. Os mercados agrícolas apoiam o desenvolvimento dos mercados agroindustriais que suscitam os programas de modernização da agricultura, elaborados para “responder” a essas novas demandas.

Os norte-americanos, neste modelo de divisão internacional do trabalho, se reservam a exportação dos produtos de base, onde, dizem, sua vantagem comparativa é maior. Deixam as atividades de criação de animais, cujas transformações são criadoras de mercados estáveis para o complexo agroindustrial norte-americano, às nações que dispõem de maior força de trabalho. Criam-se numerosas instituições que vão defender esse ponto de vista; assim, o Conselho Norte-Americano de Cereais Forrageiros (USFGC), a Associação Americana de Soja (ASA), a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) ou a Associação Americana do Trigo (USWA) mantêm um verdadeiro esforço de propaganda nos países em desenvolvimento para o consumo de trigo e de proteínas animais.

Entretanto pode-se emitir a hipótese que a influência americana nos mercados agrícolas é ao mesmo tempo mais limitada e mais importante que as análises, em termos de dominação, deixam supor.

Com efeito, essa influência é limitada em certos aspectos, pois os compromissos assumidos (com a CEE e com certos países em via de desenvolvimento) são numerosos, a difusão do modelo é muito desigual e a demanda mundial não permite

⁵ A esse respeito, consultar-se-á o conjunto dos trabalhos realizados pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas (UNRISA) — Genebra e especialmente as análises de Barraclough (S.), Shatan (D.), Spitz (P.), Hewitt (C.) de Alcântara.

⁶ Encontrar-se-á a defesa dessa posição especialmente nos trabalhos de George (1980).

absorver todos os excedentes da agricultura americana. A dominação dos EUA sobre os mercados não é total e devem aceitar uma espécie de partilha, especialmente, com os outros membros do Clube dos Exportadores de produtos das regiões temperadas (Canadá, Austrália, França, Argentina) (Berlan et alii, 1975).

Mas a influência “americana” ultrapassa amplamente o âmbito de um controle dos mercados e de relações comerciais. Constitui-se, de fato, numa verdadeira hegemonia, pois, se ela se apóia na força do Estado e no poder dos atores engajados (especialmente firmas multinacionais de origem norte-americana do setor agroalimentar), legitima-se e enraiza-se na eficácia dos modelos técnico e científico, econômico, social e político.

1.2 – O modelo de organização das trocas

Na ordem das trocas, são as mesmas normas técnicas e econômicas que permitem uma nova codificação das trocas e das relações internacionais. Esse “modelo de organização das trocas” se traduz num sistema de preços, numa regulamentação internacional das relações econômicas e na criação de instituições financeiras. Estas últimas têm como tarefa favorecer um crescimento compatível com os imperativos do desenvolvimento e a organização do comércio alimentar mundial.

1.2.1 – A liberalização das trocas agrícolas

Os Estados Unidos travam uma batalha permanente para a liberalização das trocas agrícolas e para a eliminação das relações preferenciais no quadro das atividades dos organismos especializados como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Esse ponto de vista foi amplamente adotado pelos países em desenvolvimento especialmente na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED), que, desde o início da década de 60, se opõe às restrições impostas pelos países desenvolvidos às exportações agrícolas dos países em via de desenvolvimento. Essa posição de livre-comércio não se constitui somente num discurso de fachada: com efeito, os Estados Unidos têm interesse prioritário na amplificação do comércio mundial, mesmo que utilizem todo um arsenal de medidas de proteção de sua agricultura.

Essa posição antiprotecionista é defendida pela quase-totalidade das instituições internacionais de desenvolvimento. Em princípio, essas instituições não possuem vocação para ocupar-se da organização do comércio. Não obstante, isso interveio, sem cessar, nesse domínio e, especialmente, na principal delas: o Banco Mundial.

O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial sempre defendeu com vigor o princípio de uma liberalização do comércio (tanto no Norte como no Sul) e, por isso, as opções de especialização da agricultura conformes com as “vantagens comparativas”, a fim de favorecer o crescimento e o desenvolvimento. Em muitos casos a aplicação desse princípio de libera-

lização (também essencial ao sistema das Nações Unidas e do desenvolvimento do pós-guerra) e a opção de crescimento em economia aberta pareceram regular a atividade das “agências”.

1.2.2 – A manutenção da estabilidade dos preços mundiais

Os preços dos produtos agrícolas exportados pelos países desenvolvidos tiveram uma estabilidade⁷ excepcional entre 1956 e 1972. Esses preços baixos e estáveis favoreceram a emergência de novas demandas e desempenharam uma função de potente freio para a concorrência dos produtos tropicais, substituíveis pelos produtos de base fornecidos pelos países desenvolvidos.⁸ Essa estabilidade dos preços mundiais, que parece ultrapassada hoje, foi objeto de numerosos comentários. Para muitos observadores, essa fase de estabilidade é excepcional, pois os mercados agrícolas são instáveis por natureza: a instabilidade dos preços agrícolas mundiais é uma constante dos mercados de 1914 a 1949 e, também, dos mercados de hoje.

Ao contrário, parece que a “anormalidade” da estabilidade dos preços não é um desvio, mas o produto de uma organização das trocas em consonância com a regulação da economia dominante. A estabilidade dos preços é a condição necessária à difusão ampla do modelo de produção—consumo norte-americano. A adoção das normas de produção, a localização das atividades (criações intensivas de animais na base de importações de cereais forrageiras e de soja) e a transformação dos hábitos de consumo apóiam-se nas antecipações dos atores econômicos, privados ou públicos, que contam com um abastecimento abundante e praticado com condições previsíveis.

Essa estabilidade é fruto também da gestão interna da agricultura americana. A estabilidade de renda dos produtores foi mantida ou por preços de apoio elevados (em relação ao preço mundial), ou por pagamentos compensatórios (notadamente a partir de 1964). É igualmente pela gestão do nível e das capacidades de produção, dos estoques e das exportações (subsídios, dons, etc.) que foram feitos os ajustes. Assim, a estabilidade dos preços mundiais, em grande parte, é o resultado da gestão e do financiamento das capacidades excedentárias de produção da agricultura americana.

1.2.3 – O desenvolvimento dos acordos multilaterais

A codificação internacional das relações econômicas em matéria agrícola traduz a necessidade de preços estáveis para o desenvolvimento das trocas mundiais e a difusão dos modelos de desenvolvimento.

⁷ No caso do trigo, a relação separação com média/média para os preços anuais de exportação dos Estados Unidos é de 0,06 entre 1963 e 1972. De 1972 a 1983 a relação será 0,20.

⁸ Sobre esse ponto, a concorrência amendoim/soja, ver Marloie (1974).

O exemplo do acordo internacional sobre o trigo é muito significativo. A primeira convenção, assinada em 1949, foi atualizada e modificada por uma série de convenções reconduzidas até 1969. No momento das negociações do “Kennedy Round”, que deviam resultar na assinatura de um acordo ampliado, os Estados Unidos não obtiveram o desmantelamento da produção europeia de cereais, mas acertaram com os europeus uma reavaliação dos preços e a criação de um programa alimentar multilateral.

Para certos analistas, o acordo sobre o trigo nunca funcionou realmente: o Conselho Internacional do Trigo (CIB), instituído pela convenção de 1949, não interveio para fazer respeitar os compromissos dos compradores e dos vendedores; a maior parte das vezes o acerto sobre os preços fez-se diretamente entre exportadores.

Os defensores dessa tese tomam como testemunha o “estouro” do acordo a partir de 1969, sob o efeito das baixas e após as altas de preços, e a impossibilidade de conseguir a assinatura de uma convenção tratando sobre as questões de fundo dos problemas do mercado.

Hoje, a convenção prorrogada limita-se à simples manutenção do Conselho Internacional e ao acordo sobre a ajuda alimentar. Mas, de 1959 a 1967, os preços do trigo ficaram numa decalagem entre preço máximo e preço mínimo determinada pelo acordo internacional, apesar das compras importantes e irregulares da URSS e da Índia. Parece que esse resultado provém mais do consenso entre os principais exportadores (Canadá e Estados Unidos) do que do próprio acordo. Até 1970, os Estados Unidos e o Canadá asseguraram mais de 70% das trocas de trigo e detinham 80% do volume dos estoques, podendo regular, portanto, o nível de concorrência e dos preços.

Para os Estados Unidos, era importante fazer a comunidade internacional partilhar desse acordo explícito sobre o nível dos preços e sobre a divisão do mercado. Da mesma forma, lutarão para que os demais exportadores de cereais participem na convenção de ajuda alimentar de 1971, para evitar o aumento das concorrências sobre os mercados comerciais.⁹

2 — A crise

A crise desse modelo de organização das trocas começa no início da década de 70. Os sintomas mais evidentes são: a abertura de uma fase de grande instabilidade dos preços nos mercados mundiais, as dificuldades crescentes de funcionamento dos acordos multilaterais e, paralelamente, o início de uma concorrência crescente nos mercados. As combinações dentro do Clube dos Exportadores são substituídas pela “guerra comercial” e pela multiplicação dos acordos bilaterais e de compensação. Entretanto essa crise de organização acontece com base num crescimento contínuo (mas diferente segundo os países) das trocas agrícolas.

⁹ Sobre esse ponto, ver Eisenman (1982).

Vários fenômenos, com efeito, combinaram-se: a manutenção, ao longo da década de 70, das taxas elevadas de crescimento econômico nos países em desenvolvimento¹⁰, acompanhada de uma freada no crescimento da produção agrícola. Desde 1975, vê-se, ao mesmo tempo, uma alta repentina das importações alimentares nos países do Sul e uma queda dos produtos agrícolas em suas exportações.

2.1 – A instabilidade dos preços

Desde 1972-73 e a partir das altas brutais das cotações mundiais, os mercados agrícolas entraram numa fase marcada pela instabilidade (Gráfico 1). Os períodos de excedentes e de tensões sucedem-se: assim, desde 1973, observou-se uma fase de distensão (1974-76) e depois uma nova fase de tensões (1979-80); finalmente apareceram novamente excedentes nos mercados de grãos de base (1981, 1982 e 1983). A instabilidade atinge muito os preços: desde 1970, as variações de preços foram de três a cinco vezes maiores, segundo os produtos, do que no período 1950-70.

2.2 – A ruptura dos acordos multilaterais

Como já assinalamos, as negociações do “Kennedy Round” tinham revelado a progressão de um consenso a favor da liberalização do comércio numa base unilateral. A crise dos mercados faz nascer o consenso.

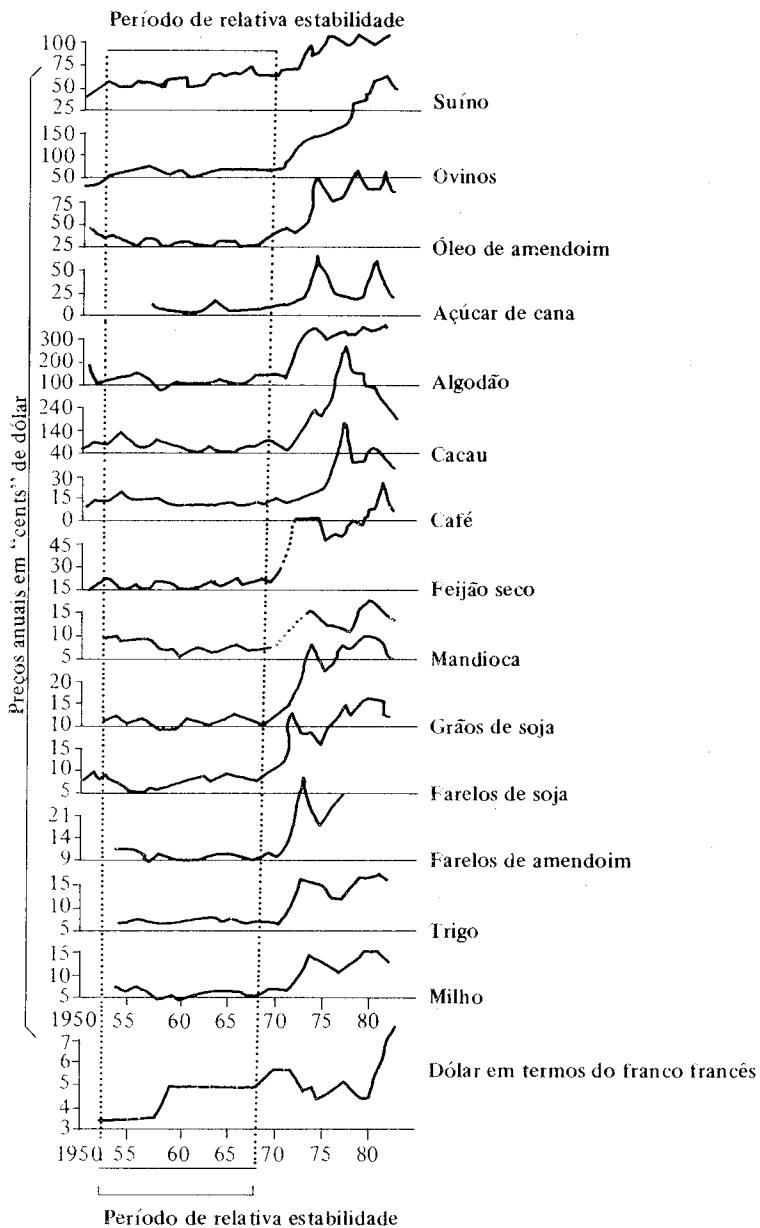
O avanço dos protecionismos e os movimentos bruscos de mercados mal regulados caducam a maior parte dos acordos multilaterais.

Assim, desde 1969, a convenção sobre o trigo não resiste à guerra comercial feita pelos exportadores após a contração dos mercados. Nos anos 1971, 1974, 1979 e 1981, observa-se uma sucessão de reuniões do CIB, da “Food and Agriculture Organization” (FAO), do Conselho Mundial da Alimentação e da CNUCED que não resultam em acordos entre países exportadores e importadores. Os parceiros dessas negociações não conseguem concordar nem sobre o nível dos preços, nem sobre o sistema de contagem (nacional e internacional), nem sobre a organização dos mercados. Constatam-se os mesmos bloqueios nas negociações do acordo do café (finalmente restabelecido em 1980) e do acordo do açúcar.

¹⁰ Fenômeno muito desigual segundo os países e que se baseia na existência de um grupo de países produtores de petróleo, beneficiando-se com uma transferência maciça de fundos e com a reciclagem num certo número de países em via de desenvolvimento reputados como solvíveis de capitais tornados disponíveis pela crise das economias desenvolvidas.

GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DAS COTAÇÕES MUNDIAIS DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS – 1950-80



FONTE: Calculado a partir das séries de preços selecionados pela FAO (Marloie, 1984, p. 84)

Se os processos multilaterais perderam muito de sua significação, os acordos bilaterais, ao contrário, multiplicaram-se. Uma recente estimativa da OCDE avalia em 40% as trocas de cereais efetivadas numa base bilateral. Os processos de crédito negociados contrato por contrato, o desenvolvimento dos créditos mistos¹¹, sobretudo durante a segunda metade da década de 1970, tornam cada vez mais difícil a avaliação do preço mundial dos produtos. As compras soviéticas de trigo e de milho da Argentina realizadas após o embargo americano foram efetuadas acima do preço mundial. Os “preços de mercado” pelos quais os Estados Unidos entregam trigo ou milho na América Latina ou nos países do Magherb (Marrocos, Argélia e Tunísia, N. do T.) vão combinados com condições de crédito (duração, taxa de juros) tais que os contratos que não obtêm esses créditos devem realizar-se acima da cotação mundial. O desenvolvimento desses acordos bilaterais e dos créditos à exportação não pode ser freado pelos acertos multilaterais. O acordo, concluído finalmente em 1976 e 1978, à limitação desses créditos (duração e taxas) não contempla os produtos agrícolas (Rapp. An. Mondial. . . , 1982, p. 72 e seg.; Bressand, 1982).

Nas relações Norte-Sul, os acordos de troca, hoje “acordos de compensação”, responderam à dupla instabilidade dos preços e das moedas. Globalmente estimados em 20% do comércio mundial, esses acordos se desenvolvem desde o início da década de 70, como se desenvolveram no período de crise dos anos 30.¹²

Essas novas formas de comércio estão ligadas à crise financeira dos países em via de desenvolvimento. Assim, o México assina um acordo em fins de 1982 referente à importação de oito milhões de toneladas de “grãos” a crédito, já que o estrangulamento financeiro é completo. Constituem igualmente a outra vertente da política de guerra econômica à que se entregam os grandes exportadores para a conquista dos mercados dos países do Sul. No novo desdobramento dos mercados de exportação, zonas que se tornam muito cobiçadas, os mercados do Maghreb e do Oriente Médio, são objeto de lutas encarniçadas¹³ entre a Comunidade Econômica Européia, os Estados Unidos, a Austrália e o Canadá, pois os países produtores de petróleo e os países “com renda intermediária” continuam sendo os únicos mercados em crescimento no início da década de 1980.

Essa “guerra econômica” em que participam os países do Norte nos mercados agrícolas mundiais (Leclerc & Tubiana, 1983) vai junto com a crise das instituições multilaterais. As repetidas demandas de aumento dos recursos formulados pelo FMI, pelo BIRD e pela Agency for International Development (AID) foram satisfeitas com dificuldade.

¹¹ Isto é, créditos combinando créditos públicos, muitas vezes gratuitos, e créditos privados garantidos por fundos públicos.

¹² Ver, sobre esse ponto, Outters-Jaeger (1979).

¹³ Conferir, nesse ponto, as entregas de trigo e de subprodutos do leite dos EUA ao Egito e ao Marrocos.

No final da década de 70, ao enfraquecimento global do GATT se responde com processos de consulta bilateral com grupos informais e com tentativas de solução dos litígios, caso por caso, como é ressaltado pelo *Raport Annuel Mondial Sur le Système Économique et les Stratégies (RAMSES-IFRI)*, de 1982. Assistimos a uma

“espécie de usura ou de envelhecimento do sistema em vigor. Após o avanço triunfante do livre-comércio, nas décadas de 50 e de 60, após a sua consolidação e seu apogeu com o ‘Tokyo Round’, na década de 70, chega talvez o tempo de seu declínio” (*Rapp. An. Mondial. . .*, 1982, p. 80).

Em matéria de trocas agrícolas, a ruptura do consenso a respeito da “divisão internacional do trabalho” (especialmente nas relações CEE-EUA) corresponde a esse declínio do livre-comércio no campo da indústria.

Essas modificações nas formas de troca desenvolvem-se num clima de crise alimentar nos países em desenvolvimento. Os fatores de longo período (demografia, urbanização) somados a um crescimento agrícola insuficiente provocaram um crescimento rápido das importações agrícolas nessas regiões que mal conseguem equilibrar hoje suas exportações agrícolas globais (George, 1983).

2.3 – Comentários sobre a interpretação da crise

A nova fisionomia do comércio agrícola mundial – instabilidade, déficit alimentar do Sul, bilateralização das trocas e guerra econômica – suscitou numerosos comentários e perguntas.

A primeira tendência foi de interpretar essa crise de 1973-74 como o prólogo de uma escassez física de produtos de base em escala mundial. O esbanjamento dos recursos e o crescimento de produtos agrícolas acarretados pela generalização do modelo de produção–consumo norte-americano iriam ser compensados pelo desenvolvimento da produção?

Numerosas publicações prospectivas discutiram essa hipótese. É preciso mencionar, entre elas, as das Universidades da Califórnia e de Michigan, os trabalhos do Departamento de Estado Americano para a Agricultura, os estudos da FAO e os da OCDE e, finalmente, os trabalhos feitos em Wageningen sobre o modelo mundial da agricultura (Modelo Moira). Rechaçando a tese da escassez, a maioria desses trabalhos prospectivos demonstraram que o potencial de produção existente, sobretudo nos países desenvolvidos, estaria em condições de satisfazer as necessidades mundiais.

Mas a hipótese continua em pé: a baixa dos preços agrícolas nos mercados mundiais, segundo alguns, só subsiste por um período passageiro que pode dar lugar a altas nos preços precipitando os países mais dependentes na crise alimentar¹⁴.

¹⁴ Que é a do conjunto das matérias-primas. Ver Chalmin (1983) e especialmente George (1983).

O fato de afastar os riscos de uma escassez física a curto prazo leva a maioria dos comentaristas a considerar que o modelo de produção—consumo norte-americano (e sua difusão) saiu fortalecido da “crise alimentar” de 1973-74 (Revel & Riboud, 1980). Desde então, essa aparece como um acontecimento conjuntural, sem maior importância sobre a organização das trocas mundiais.

É dessa forma que autores como P. Chalmin crêem que a instabilidade dos mercados agrícolas é “normal” e que a instabilidade do período anterior aparece como uma exceção.¹⁵ A crise não mudou nada nas relações internacionais de força. Para S. Bessis e S. George, ela demonstra, ao contrário, que os Estados Unidos dispõem de um poder exorbitante sobre a alimentação mundial. A subida repentina dos preços testemunha a capacidade de o Estado americano e de as firmas multinacionais que dominam o negócio manipularem os mercados e imporem uma reavaliação dos preços.

As teses sobre a internacionalização do poder agroalimentar interpretam a evolução recente em termos de manutenção e de aprofundamento da divisão internacional do trabalho. K. Vergopoulos (1983) analisa, assim, as exportações agrícolas do Sul em conexão com o desenvolvimento das criações intensivas de gado no Norte: as culturas de “rendas” que se limitavam outrora aos produtos tropicais compreendem hoje culturas forrageiras (exemplos da soja brasileira e da mandioca tailandesa). É o desenvolvimento dessas culturas que limita a produção de substâncias alimentícias destinadas ao mercado nacional e que exporta sempre mais a produção e o consumo alimentar dos países da periferia. O lugar atribuído dessa forma às economias agrícolas do Terceiro Mundo pela lógica da internacionalização do capital é a do abastecimento das criações de gado do Norte, que produz, ao mesmo tempo, a baixa do consumo alimentar humano, a criação do déficit e da dependência nos países do Sul.

Para P. Salama (1983), a crise alimentar, para além da concorrência entre as culturas de renda e as culturas para mercado interno, está ligada ao regime de acumulação e ao desenvolvimento da produção agrícola mercantil. A baixa do consumo alimentar nasce de um regime de acumulação “excludente” que, desenvolvendo a produção mercantil para a exportação, precipita o êxodo rural e faz recuar os setores de auto-subsistência.

Dessa forma, para numerosos autores, a crise iniciada no início da década de 70 não põe em questão o processo de internacionalização e de unificação do espaço alimentar mundial sustentado pela difusão das normas de produção e de consumo.

É dada importância, ao contrário, à manutenção da dominação dos Estados Unidos no mercado, tomando como testemunha o dinamismo das firmas transnacionais da agroalimentação que se adaptaram bem à crise e à conjuntura de instabilidade, para mostrar que o processo de unificação do espaço mundial continua (Caillet, 1984).

¹⁵ Chalmin (1983) estima que a permanência nesta instabilidade dos preços nos mercados mundiais leva a uma superioridade dos mecanismos dos mercados a termo.

Um certo número de elementos apóia essas análises:

- os Estados Unidos, elemento-chave do sistema alimentar mundial, aumentaram ainda suas exportações agrícolas, sobretudo no fim dos anos 70 e parecem reinar sozinhos sobre a regulamentação dos preços mundiais;
- os modelos do consumo alimentar continuaram a se transformar como provam os aumentos nas importações de farelos oleaginosos e de cereais forrageiros destinados à alimentação animal pelos países em desenvolvimento;
- a gestão das exportações, enquanto parte integrante da política agrícola, é e foi uma característica da política norte-americana para esses setores. Um número cada vez maior de países desenvolvidos (especialmente CEE), sob a pressão da intensificação da produção agrícola e do crescimento dos excedentes, adota políticas ofensivas de exportação. “Integrada na política de organização dos mercados nacionais e (concebida) como uma política de desenvolvimento de seus parceiros”, a especialização para a exportação dos países desenvolvidos que continua na década de 70 ao mesmo tempo que a produção agrícola progride no mundo inteiro, não confirmaria que “a crise mundial marca uma nova extensão do modelo” e que a difusão das normas de produção e de consumo continua, como tendência, em cada economia? (Coulomb & Delorme, 1981).

Consideradas as observações precedentes, não se deveria concluir que a crise confirma o modelo de organização e de trocas agrícolas construído no pós-guerra mundial?

3 – Fracionamento do mercado e dificuldades da regulação

São, entretanto, perceptíveis índices que mostram as contradições enfrentadas pelo movimento de internacionalização ou de mundialização das atividades econômicas.

3.1 – Uma crescente concorrência

Essas observações sobre as modificações das formas de comércio demonstram que a codificação das relações econômicas proposta pelos Estados Unidos a partir da difusão do modelo enfrenta limitações maiores:

- por um lado, as concorrências nos mercados entre as economias agrícolas que adotaram as mesmas normas técnicas exacerbaram-se e questionam a hierarquização da economia alimentar mundial; assim, os conflitos entre os grandes exportadores de cereais fazem explodir a estruturação geopolítica dos espaços e dos mercados (conflito relativo aos mercados soviético, chinês, magrebino e do Oriente Médio);
- por outro lado, alguns países do Sul, tradicionalmente exportadores de alimentos de base, aumentaram muito suas exportações nesses últimos anos. A Argentina passou de 10 milhões de toneladas de exportações totais de

cereais no início de 1970 para 25 milhões hoje. A Tailândia aumentou suas exportações de mandioca e de milho. O Brasil e a Argentina invadiram um território anteriormente reservado às exportações americanas — o mercado de soja —, exportando em conjunto quase 30% do total mundial. Essas exportações participam nas trocas mundiais com base nas normas técnicas e mais geralmente nas gestões estatais do setor agrícola muito heterogêneas. Economias agrícolas menos reguladas e produtores menos protegidos contra as flutuações do mercado mundial entram em concorrência com produtores que ganham transferências permanentes, introduzindo no mercado organizado elementos de contradição e de instabilidade.¹⁶

Devem ser sublinhados outros elementos indicando uma transformação profunda da economia e do comércio de produtos agrícolas e alimentares, na primeira fila dos quais está a modificação da política agrícola americana.

3.2 — Uma gestão mais instável da política americana

Desde 1974, parece que o Estado americano sente cada vez maiores dificuldades em regular a produção e os preços internos e em influenciar de forma determinante os preços internacionais.

Desde 1953, as diferentes versões da política agrícola americana buscaram (com sucesso) sustentar os preços, estabilizar a renda dos agricultores e manter um crescimento da produção agrícola compatível com o crescimento industrial.

As diferentes leis de orientação da agricultura, e sobretudo a de 1964, dotam o Departamento da Agricultura (USDA) de um conjunto de meios muito diversificados para regular a produção e as rendas. Os programas de reserva de terras são o instrumento principal do controle da oferta. No que se refere às rendas, o sistema de intervenção é duplo:

- o apoio à renda é assegurado por subsídios diretos (pagamentos compensatórios);
- o preço de mercado é regulado por um sistema subvencionado de estocagem na empresa rural.

Em 1974, é dada a prioridade à regulação dos preços de mercado; o apoio às rendas, até então ligado ao preço de paridade (isto é, no caso do trigo, o poder de compra — 1909-14 — de uma unidade de produto), foi diminuído e está ligado, a partir de agora, aos custos de produção.

Face à forte baixa das rendas, o Governo reforça a ação sobre os preços para a estocagem em 1977 e, desde 1981, multiplica as ações de limitações das superfi-

¹⁶ Sobre a função desempenhada pelos países do Sul na instabilidade dos mercados agrícolas mundiais, ver O.C.D.E. (1981).

cies semeadas com trigo (Programas Pik). Essas medidas não foram suficientes para limitar a tendência para a baixa das rendas já que esses representam, em 1983, um terço de seu valor de 1973, e o controle da oferta ficou muito desigual.

O movimento de capitalização da agricultura continuou, desde 1978, ao preço de um endividamento crescente e, desde o início da década de 1980, acompanhado de numerosas falências de trabalhadores agrícolas.

Essa dificuldade maior para o Estado (cujos orçamentos agrícolas diminuíram no início da Administração Reagan) e para os produtores em diminuir as flutuações do mercado mundial pelo ajuste da oferta (produção e estoques) não é independente, sem dúvida, da diminuição das capacidades excedentárias da produção que parece desenhar-se desde o início dos anos 1970.¹⁷

No caso do trigo, pode-se emitir a hipótese de que a passagem a sistemas de produção intensivos torna mais dificultoso o controle da produção e das superfícies recém-cultivadas, especialmente quando os trabalhadores agrícolas estão em dificuldade (Jacquet & Chominat, 1983).¹⁸

Essa instabilidade maior da gestão interna vai junto com mudanças na política de exportação (Cochrane, 1979).

Os programas de ajuda alimentar utilizados desde o início da década de 50 para sustentar os preços mundiais diminuíram em valor relativo e absoluto, até nos anos fortemente excedentários: os programas de ajuda que se elevavam a 15 milhões de toneladas em 1960 para os cereais, atualmente situam-se a menos de 7 milhões. Representavam, em 1960, 64% das exportações americanas de trigo contra somente 10% hoje. Ao mesmo tempo, triplicou o volume total das exportações.

Desde 1974, a ajuda alimentar americana tem tendência a se concentrar num pequeno número de países e, numa conjuntura de crise econômica e de restrição financeira, desempenha uma função mais política do que comercial.

O desenvolvimento dos créditos à exportação criados no início da década de 80 e que, em parte, substituem os programas de ajuda para favorecer o escoamento da produção americana tem uma influência muito diferente no funcionamento do mercado mundial: multiplicando a diversidade das condições de venda e as modalidades de comércio bilateral, o apoio às exportações não permite reduzir as flutuações de preços. Esses créditos mistos atingiram um nível importante, pois foi autorizada em 1982, unicamente para os produtos agrícolas, a soma de 1,2 bilhões de dólares.

Essa modificação dos mecanismos de apoio aos mercados americanos de exportações pode ser entendida como uma simples transformação técnica destinada a favorecer a continuidade na acumulação do setor agrícola (Perelman, 1981).

¹⁷ Esta é pelo menos a tese defendida por PENN (1980), onde emite a hipótese de um retorno do setor agrícola ao "equilíbrio", isto é, ao quase-desaparecimento de fatores excedentários (terras, capital e trabalho).

¹⁸ Sobre essa questão, ver Jacquet (1983).

Parece, porém, que essa interpretação não toma suficientemente em consideração as restrições financeiras e orçamentárias sofridas por todas as economias, tanto ao Norte como ao Sul, e que se transformam numa coação maior para a evolução de comércio mundial.

De qualquer forma, uma coisa parece clara: a estabilidade conjunta dos preços internacionais e das rendas dos produtores, conseguida através de transferências maciças do Estado para a agricultura, é uma modalidade contestada por causa de seu custo e da incerteza atual de sua eficácia.

3.3 – As políticas de ajuste estrutural

As dificuldades de regulação da economia norte-americana inscreve-se num quadro internacional sacudido por grandes transformações monetárias e financeiras, energéticas e industriais. Essas transformações sublinharam o quanto as condições de crescimento e de comércio se haviam modificado.

Os países do Sul passaram, dessa forma, por um transtorno considerável de suas condições de inserção na economia mundial: o custo das importações, a instabilidade das receitas, a flutuação das taxas de juros e o montante da dívida que colocaram os “desequilíbrios externos” na primeira fila das preocupações.

Diante dessa nova situação, as respostas em termos de política foram muito diversas, mas progressivamente, sob a pressão dos déficits e da necessidade de negociar os financiamentos externos ou seu reescalonamento, os Estados do Sul foram obrigados a aplicar um “pacote de medidas” conhecidas pelo nome de “políticas de ajuste estrutural”.

Essas políticas retomam, no essencial, uma série de intervenções de estabilização antiinflacionária referentes à moeda, ao crédito, aos orçamentos e aos salários, medidas aplicadas anteriormente para resolver os desequilíbrios conjunturais de políticas julgadas “pouco rigorosas e expansionistas”¹⁹.

Progressivamente, essas políticas foram concebidas como a única via de “saída da crise”, como os instrumentos de uma “mutação estrutural” necessária. Deve-se constatar, portanto, que os aspectos “estruturais” ficaram em segundo plano de todas as estratégias, dominadas por uma gestão a curto prazo dos déficits orçamentários e dos equilíbrios externos (Clive, 1982).

Com efeito, essas políticas, para resolver o déficit externo provocado pelo aumento dos preços do petróleo, das importações industriais e da dívida, dedicaram-se a aumentar os excedentes exportáveis, a fim de evitar acúmulo dos déficits, podendo colocar em perigo todo o sistema financeiro internacional.

¹⁹ Ver, para a descrição dessas políticas, Lichtensztein (1978).

Confiantes nos processos econômicos de realocação dos recursos, as organizações internacionais apóiam políticas contrárias ao protecionismo²⁰. Essas orientações podem aparecer como o prolongamento das regras que presidiram em outras circunstâncias a mundialização da economia. Aplicadas a economias agrícolas e alimentares (tornadas frágeis) por desequilíbrios estruturais, porém, terminam em situações-limite (do ponto de vista social e político), as quais obrigam as instituições internacionais a estabelecerem nuances em suas orientações sob a pressão dos acontecimentos (rebeliões contra o custo de vida na Tunísia ou no Marrocos em janeiro 1984, por exemplo).

Tomam consciência também do perigo que a redução da demanda nos países do Sul faz pesar sobre as trocas mundiais. A crise financeira e a alta do dólar anularam os efeitos das baixas de preços sobre os mercados de cereais. Para a maioria dos países em desenvolvimento, o trigo importado custa hoje tão caro quanto em 1979-80, anos de alta conjuntura nos mercados.

Os efeitos acumulados das variações de troca e das políticas de restrição financeira levaram a uma diminuição sensível da demanda de importação dos países menos avançados (especialmente da África saheliana).

Nos países mais ricos, como os exportadores de petróleo, o ajustamento termina com modificações brutais de consumo. Assim, a baixa do poder de compra salarial (-50% em dois anos) provocou em 1983, na cidade do México, uma queda de 40% no consumo de carne e de laticínios.

O ajustamento afeta igualmente a continuidade do movimento de modernização agrícola. A deterioração dos preços relativos, a diminuição, isto é, a supressão dos subsídios à produção, o estrangulamento do sistema de crédito atingem especialmente os trabalhadores médios que iniciaram um processo de inovação técnica e de integração no mercado.

A grande estabilidade do meio econômico conduz um número cada vez maior de camponeses a buscar formas viáveis de integração no mercado que não passam, necessariamente, por uma comercialização maior de seu produto. O desenvolvimento do trabalho em tempo parcial, a busca de rendas complementares, pode estar associado com o desenvolvimento de certas formas de autoconsumo e com a limitação voluntária ou compulsória da produção para o mercado (México).

Também o Secretário de Estado do Governo americano, G. Shultz, pensou ser necessário tocar a campainha de alarme. Num discurso recente diante do Senado, sublinhou o perigo para o comércio mundial da aplicação sem nuances das políticas

²⁰ A chegada de Clausen (W.) na direção do Banco Mundial acontece nesse novo contexto da crise financeira. A leitura dos "Relatórios sobre a mudança no mundo" sublinha esta mudança de perspectivas. As análises sobre o crescimento e a pobreza são substituídas em 1983 pelas reflexões sobre o ajustamento e a gestão econômica. O aumento das intervenções do banco no financiamento dos ajustamentos econômicos, ou a submissão dos acordos de crédito à criação de programas de ajustamento preconizados pelo Fundo Monetário Internacional, deslocam o centro de gravidade das ações.

de ajustamentos nos países do Sul. Enquanto a redução das exportações do Norte para o Sul já é sensível, pode-se temer que os excedentes liberados pelos países do Sul não encontrem interessados no Norte. A contração da liquidez do Sul (atribuída às transferências de reembolsos e à queda de novos empréstimos em 1982) torna-se, assim, um obstáculo maior à continuidade da integração econômica internacional.

Assim, diante de um balanço incerto das políticas de ajustamento — sobretudo para o setor agrícola onde a realocação dos recursos é necessariamente lenta —, travou-se um debate importante a respeito das “estratégias alimentares”.

Diante da extensão do “modelo americano” e diante das estratégias de crescimento voltadas exclusivamente “para o exterior” (“outward oriented”), certo número de analistas, na esteira da Conferência da FAO de 1974, insistiu sobre a integração das necessidades alimentares nacionais e das produções locais e sobre a reintegração dos setores marginais na economia nacional.²¹ Essas estratégias supõem uma intensificação dos mecanismos nacionais de regulação e de proteção que não podem ser obtidos pela simples “volta” a uma regulação internacional baseada na concorrência e nas vantagens comparadas.

3.4 — Fracionamento dos mercados do sul

Na década de 70, as evoluções econômicas dos países em desenvolvimento diferenciam-se fortemente sob o efeito dos choques econômicos. Os ritmos e as formas do crescimento e da crise e os perfis de inserção nas trocas divergem, quer se trate dos países produtores de petróleo com excedentes de capitais ou com forte capacidade de absorção, ou dos países menos avançados ou dos novos países industrializados.

Essa multipolaridade, no seio do Terceiro Mundo, traduz-se também nas evoluções contrastantes do setor agrícola. As taxas de crescimento são negativas na África sub-sahariana, sustentadas na Ásia oriental e fracas na América Latina.

Nos países produtores de petróleo, que constituem a parte mais dinâmica da demanda mundial dos produtos agrícolas, apareceram disfunções que se referem à articulação da produção, do consumo e do comércio.

A difusão da renda petrolífera provoca um crescimento da demanda urbana, mas bastante diferenciado. Os hábitos de consumo das camadas médias modificam-se e, sendo muito forte a elasticidade renda, cresce rapidamente a demanda em cereais, em produtos de criação de gado e em produtos transformados. As rendas provindas do petróleo, embora desigualmente distribuídas, encorajam o movi-

²¹ Certo número de analistas sublinham que a extensão das normas técnicas e econômicas do modelo americano para todas as populações do Sul é fisicamente impossível. O modelo, portanto, excetuados alguns países que podem, a termo, integrar-se no clube dos países desenvolvidos, produz um “dualismo” na produção bem como no consumo.

mento de êxodo rural e o inchamento dos grupos marginais. Esses grupos constituem uma demanda específica de produtos de base baratos²².

A existência de vários circuitos de consumo, uma parte dos quais deve ser subsidiada, leva os aparelhos de Estado a tentarem gerir de maneira separada as diferentes demandas e a separarem os circuitos (Egg et alii, 1982, p. 27-32; Probl. econ., 1982, p. 27-32).

As finanças públicas são obrigadas a contribuir para a importação — a fim de estabilizar ou subsidiar os preços dos produtos importados e vender no mercado nacional — e para a produção. Essa separação dos circuitos, necessária para gerir níveis de renda e demandas desiguais, é pouco favorável ao desenvolvimento e à dinamização da produção nacional. Os sistemas de preços relativos, a inflação, o encarecimento da mão-de-obra agrícola e dos bens de consumo, mesmo alimentares, em zona rural tornam difíceis a modernização e até a manutenção das terras cultivadas.

A fragmentação dos circuitos econômicos que se nota na disparidade dos sistemas de preços é reforçada pelo desenvolvimento dos circuitos paralelos. Porque se, na década de 70, os Estados foram levados a criar importantes meios administrativos e financeiros para assegurar a gestão e o abastecimento dos circuitos subsidiados e para proteger o mercado interno das flutuações do mercado mundial, a sociedade civil muito seguidamente produziu seus próprios circuitos econômicos que mantêm relações contraditórias com o aparelho do Estado; criam-se na sua sombra, graças às múltiplas situações de rendas diferenciais que acarretam intervenções estatais.

Assim entre o Benin, o Níger e a Nigéria, os produtos são trocados em função das cotações das moedas e das demandas locais. Esses sistemas de trocas, muito densos e móveis, acentuam o fracionamento do espaço econômico (Igue, 1983, p. 29-51).

Eles perturbam o modelo de integração no mercado mundial e criam circuitos econômicos que funcionam de acordo com uma lógica própria, diferente da lógica de abastecimento da divisão internacional do trabalho.



Os desequilíbrios e as disfunções das economias alimentares do Sul marcam os limites do modelo de organização das trocas mundiais em vigor desde 1945. A difusão das normas de consumo e de produção norte-americanas no Sul enfrenta hoje muitas contradições para continuar a servir de motor do movimento de expansão das trocas e da produção.

A dependência alimentar e o desatrelamento das tendências da produção e do consumo produzem, ao mesmo tempo, a crise dos modelos de desenvolvimento baseados na abertura econômica, a busca de especializações e a crise dos procedimentos multilaterais unificando o mercado mundial.

²² Conferir, para o caso do México, Lerin & Tubiana (1980; 1983).

Essa crise, que é a da hegemonia americana, é também a do movimento de integração e de internacionalização.

Fato marcante é que o debate sobre as alternativas é mais forte no momento em que a dominação americana se torna mais visível nos mercados mundiais de produtos agrícolas. Os projetos nacionais de estratégia alimentar desenvolvem-se fazendo a hipótese de que, nos países do Sul, a retomada do crescimento agrícola passa pela integração dos pequenos camponeses e dos consumidores marginais nos mercados. Sublinham a necessidade de uma proteção seletiva dos agricultores e, mais geralmente, dos espaços econômicos nacionais diante de mercados mundiais instáveis e muito concorrenciados para agricultores, não podendo utilizar transferências maciças do Estado.

A constituição dos mercados regionais protegidos e a busca de alternativas técnicas e econômicas ao modelo dominante (tanto no que se refere à produção quanto ao consumo) são os termos atuais do debate sobre o desenvolvimento agrícola.

Num contexto de guerra econômica, esse debate traduz a incapacidade da economia dominante em propor um modelo de produção e de troca para "sair da crise".

Mas se a crise econômica (considerada como crise de regulação e de difusão do modelo dominante) abre margens para essas alternativas, os embaraços macroeconômicos, a curto prazo, tornam sua viabilidade aleatória.

Bibliografia

- AGLIETTA, M. (1980). **Regulation et crise du capitalisme**. Paris, Colmann-Lévy.
- AGLIETTA, M. et alii. (s.d.). Les temps présent, la crise. **Revue des Annales**, /s.l., s. ed./, (1):488.
- BERLAN, J. P. (1975). Blé et soja: pénuries sur command. **La Recherche**, /s. l., s. ed./, (56), mai.
- BERLAN, J. P. et alii. (1976). **Approvisionnement en protéines de l'élevage français et complexes oleoprotéagheux des États-Unis et du Senegal**. Paris, I.N.R.A./G.E.R.E.I.
- BRESSAND, H. (dir.) (1982). **Rapport annuel de l'I.F.R.I**. Paris, Economica.
- CAILLET, F. (1984). **Où va l'investissement direct international (U.S.A./monde): le cas du secteur alimentaire**. /s. l./, C.F.C.E./D.P.A. 130p.
- CHALMIN, P. (1983). **Crises et conflits sur les marchés des matières premières**. Paris, C.N.A.M.

- CLINE, W. R. (s.d.). **Economic stabilization in developing countries.** /s. l./, The Brooking Institution.
- CHABERT, J. P. (1976). **Le complexe français du blé.** Paris, I.N.R.A./G.E.R.E.I.
- COCHRANE, W. (1979). **The development of american agriculture.** Mineapolis, University of Minesota.
- COULOMB, P. & DELORME, H. (1981). Points de refère. **Etudes Internationales,** /s. l./, Université de Laval, 12(1), mar.
- EGG, J. et alii. (1982). Choc pétrolier et crise agricole: notes sur la situation de l'agriculture dans deux pays exportateurs de pétrole sans excédents de capitaux (Mexique, Nigéria). **Economie Rurale,** Versailles, Societé Française d'Économie Rurale, (147-48):27-32, janv./mars.
- EISENEMAN, M. (1982). **L'organisation internationale du commerce des produits de base.** Bruxelles, Faculté de Droit.
- GEORGE, S. (1980). **Comment meurt l'autre moitié du monde?** Paris, /s. ed./.
- (1983). **Vers un nouvel ordre alimentaire mondial.** Paris, /s. ed./ (Comunicação no Colóquio Vers quel nouvel ordre mondial?).
- IGUE, O. J. (1983). L'officiel, le parallele et le clandestin (commerce et integration en Afrique de l'Quent). **Politique Africaine,** /s. l., s. ed./, (9):29-51, mars.
- JACQUET, F. (1983). **Les conditions économiques de la production de blé aux U.S.A. et ses perspectives.** Paris, UNIGRAINS/CEFCINA/INA.PG.
- JACQUET, F. & CHOMINOT, A. (1983). Un avenir prometteur pour grenier à blé du monde. **Le Monde Diplomatique,** Paris, /s. ed./, (352), jul.
- LECLERCO, V. & TUBIANA, L. (1983). Les enjeux du conflit agricole entre la C.E.E. et les U.S.A. **Le Monde Diplomatique,** Paris, /s. ed./, (352), jul.
- LERIN, F. & TUBIANA, L. (1980). Intentions e contraintes de la politique agricole mexicaine. I. 1976-1980. **Problemes d'Amérique Latine,** Paris, La Documentation Française, (57):127-55, jul.
- (1983). Intentions et contraintes de la politique agricole mexicaine. II. 1980-1983. **Problemes d'Amérique Latine,** La Documentation Française, (70):58-73, dec.
- LICHTEINSZTEIN, S. (1978). Sobre el enfoque y el papél de las politicas de estabilisación en America Latina. **Economia de America Latina,** /s. l., s. ed./, (1), set.
- MARLOIE, M. (1974). **Le marché des torteaux oleagineux, une nouvelle division internationale du travail.** Paris, I.N.R.A.
- (1984). **L'internationalisation de l'agriculture française.** Paris, Ouvrieres.
- O.C.D.E. (1981). **L'instabilité des marchés agricoles.** Paris.
- (1983). **Les échanges agricoles des pays de l'O.C.D.E. avec les pays en développement.** Paris.

- OUTTERS-JAEGER, I. (1979). **L'incidence du troc sur l'économie des pays en voie de développement.** Paris, Centre de Développement de l'O.C.D.E.
- PENN, J. B. (1980). **Economic developments in U.S. agriculture during the 1970's in food and agriculture policy for the 1980's.** Washington, Johnson G./American Enterprise Institute for Policy Research.
- PERELMAN, M. (1981). La politique agricole et l'accumulation du capital, le cas des U.S.A. *Etudes Internationales*, /s. l./, Université de Laval, 12(1), mars.
- PROBLÈMES ECONOMIQUES (1982). Aubervilliers, La Documentation Française, n. 1786. p. 27-32.
- RAPPORT ANUEL MONDIAL SUR LE SYSTÈME ÉCONOMIQUE ET LES STRATÉGIES. (1982). /s. l., s. ed./.
- REVEL, A. & RIBOUD, C. (1980). **Les U.S.A. et la stratégie alimentaire mondiale.** Paris, Calmann-Lévy.
- SALAMA, P. (1983). Endenttement et disette urbaine. **Critique de l'Economie Politique**, /s. l., s. ed./, (24).
- VERGOPOULOS, K. (1983). **La transnationalisation agro-alimentaire de la peripherie.** /s. l., s. ed./.