

SUBSÍDIOS AGRÍCOLAS: UMA REFLEXÃO A PARTIR DO CASO DO MA- LAWI

Antônio Henriques Lemos Leite Filho
Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Profes-
sor Universitário e Advogado.

Rangel Donizete Franco
Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Profes-
sor Universitário e Assessor Jurídico no Poder Judiciário do Estado de
Goiás.

Resumo

O artigo trata dos subsídios agrícolas a partir do caso do Malawi, discutindo-se aspectos relativos ao neoliberalismo e seus agentes principais – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – e sua relação com a segurança alimentar.

Palavras-chave: Malawi. Subsídios Agrícolas. Neoliberalismo. Direito agrário.

Résumé

Le article traite des subventions agricoles de l'affaire du Malawi, faisant valoir jusqu'à certains aspects du néolibéralisme et de ses acteurs clés – le Fonds monétaire international et la Banque mondiale – et de sa relation à la sécurité alimentaire.

Mots-clé: Malawi. Subventions agricoles. Néolibéralisme. Droit agraire.

Introdução

O tema “O papel do FMI e do Banco Mundial: o caso do Malawi”, que ora é desenvolvido neste escrito, foi objeto de apresentação pelos autores em seminário oral datado de 13 de maio de 2011, na disciplina “Questões Agrárias Internacionais e Comparadas”, ministrada no Programa de Mestrado em Direito Agrário da UFG.

A matéria é de notória pertinência e relevância. A alegada pertinência justifica-se pela necessidade de se refletir o que define, o que identifica o Direito Agrário atualmente. Nesse sentido, o caso do Malawi permite, a um só tempo, associar a questão dos subsídios agrícolas como questão agrária internacional e comparada ao modelo econômico neoliberal, onde se destacam a atuação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial.

O fato de o tema dispor sobre a atuação desses organismos internacionais (FMI e Banco Mundial), por si só, evidencia a relevância do assunto, já que eles, juntamente com a OMC, integram “... o triunvirato que pilota, de fato, a economia do mundo atual, em nome do dogma do neoliberalismo...” (RAMONET, 2011).

1 O dogma do neoliberalismo

Pensa-se, nesse escrito, o termo “dogma” como referência inegável na reflexão sobre o tema. Ferraz Júnior (2001, p. 48), ainda que em outro contexto (da caracterização da teoria da dogmática jurídica), diria “inegabilidade dos pontos de partida”, isto é, “[...] princípio da não-negação dos pontos de partida de séries argumentativas [...]” (idem).

Nessa perspectiva, no contexto do tema, torna-se imprescindível (inegável, diga-se) não se pensar no neoliberalismo como ponto de vista, perspectiva de análise, relativa ao modelo econômico atual.

1.1 Valores fundantes

Enquanto dogma, o neoliberalismo assenta-se em valores fundantes, que são a competição, a eficiência e o livre mercado.

A competição perpassa atualmente os mais diversos espaços de vida, desde a escola até o trabalho. Esse valor, desde que introjetado, pode moldar o agir das pessoas a ponto de elas “... comecem a adaptar suas con-

dutas ao perfil social do ‘vencedor’. O ‘vencedor’ deve ser maleável, criativo, afirmativo e, sobretudo, superficial nos contados pessoais e indiferentes a projetos de vida duradouros...” (COSTA, 2004, p. 4).

Quanto à eficiência, Coutinho (1999) – em leitura que faz sobre a influência do neoliberalismo sobre o direito penal, que aqui vai adotada, a partir da premissa de que também o influxo neoliberal perpassa o direito agrário – a coloca como eixo epistemológico do neoliberalismo. Afirma ele que:

En efecto, Hayek no se contentó en sugerir un combate al Estado de bienestar y sus postulados. Fue más allá, tocando en la base, o sea, sustituyendo la noción epistemológica de causa-efecto por la de acción eficiente. El cambio, aquí, no es un mero juego retórico. Paulatinamente incorporado al cotidiano, se proyecta como un rayo en el fundamento ético de la sociedad. Al final, la deificación del mercado, cuando está vista por el eficientismo, glorifica el consumidor (homo oeconomicus, que sustituyó al homo faber: Asman), pero, naturalmente, toma el no-consumidor (excluído), como un obstáculo. Entonces, para él resta el desamor de su semejante, en un mundo de competencia (COUTINHO, 1999).

A própria concepção apresentada por Miranda Coutinho, sobre um “deificación del mercado”, permite referir o terceiro valor que orienta a pauta neoliberal, que é o livre mercado.

No modelo de organização social a partir do mecanismo de mercado, as regras deste estabelecem “[...] a liberdade do contrato e a santidade da propriedade absoluta como algo absoluto [...]” (p. 227). Isso resulta na transformação do trabalho e da terra em mercadorias (p. 193).

A análise de Polany é atualíssima na medida em que já indica uma forma de apropriação da terra como mercadoria, podendo ser trocada, vendida, comprada, dada etc. E, no campo específico dos subsídios agrícolas, as subvenções governamentais aos agricultores nacionais, embora à primeira vista possam parecer configurar um mecanismo intervencionista oposta ao livre mercado, na verdade, promovem-no, já que voltadas a assegurar livre trânsito de seus produtos entre seus pares.

Um exemplo do direito agrário permite facilitar a reflexão proposta. Souza Filho (p. 108) anota que a compreensão liberal da terra como mercadoria ainda está presente e é muito forte no nosso ordenamento jurídico,

a ponto de se garantir o pagamento da indenização àquele que eventualmente venha a “perder” a propriedade dela.

1.2 Receituário básico

Ignácio Ramonet (2011), a partir da idéia de “la pensée unique” – que lê o mercado como novo deus, na crença que ele nos salvará – bem aprende a visão totalitária (de todo) que impregna a ideologia neoliberal.

Segundo esse autor, além da ideia de primazia do econômico sobre o político,

*[...] Os outros conceitos-chave do pensamento único são conhecidos: o mercado, cuja mão invisível **corrige as asperezas e disfunções do capitalismo** e, muito especialmente, os mercados financeiros, **cujos signos orientam e determinam o movimento geral da economia**; a competência e a competitividade que **estimulam e dinamizam as empresas levando-as a uma permanente e benéfica modernização**; o livre intercâmbio sem limites, fator de **desenvolvimento ininterrupto do comércio e, por conseguinte, da sociedade**; a mundialização, tanto da produção manufatureira como dos fluxos financeiros; a divisão internacional do trabalho que **modera as reivindicações sindicais e barateia os custos salariais**; a moeda forte, **fator de estabilização**; a desregulamentação; as privatizações; a liberalização; etc. **Cada vez menos Estado**, uma arbitragem constante a favor dos ingressos de capital em detrimento daqueles do trabalho. E uma indiferença a respeito dos custos ecológicos [...] (negrito e sublinhado no original).*

Ademais, na receita neoliberal, vários dogmas são postos, entre os quais: a liberalização econômica (eliminação das barreiras comerciais); a privatização de serviços e empresas públicas; a redução da presença do Estado na vida econômica; a “crescente dolarização da economia mundial” (José Eduardo Faria); o/a equilíbrio/disciplina orçamentário; a flexibilização dos direitos sociais, notadamente no campo do trabalho; a disciplina quanto à dívida do setor público e a estabilidade monetária.

2 O Fundo Monetário Internacional

De forma breve, vamos tratar neste tópico de instituição tão falada no mundo atualmente, a partir dos critérios de seus antecedentes, sua criação,

organização, funcionamento, formas de intervenção e princípios operacionais.

Inicialmente, relevante referir os antecedentes da instituição. Segundo Campos (1999, 455-466), esses antecedentes situam-se no contexto das questões monetárias internacionais e estruturam-se em fases: o padrão-ouro (1880-1914), as negociações anglo-americanas durante a II Grande Guerra e os planos Keynes e White.

O FMI foi criado na Conferência Econômica e Monetária das Nações Unidas e Associadas, que “... teve lugar a partir de 1 de Julho de 1944 na localidade de Bretton Woods, no estado de New Hampshire ...” (CAMPOS, 1999, p. 466), o que foi registrado na Ata Final dos Acordos de Bretton Woods, aprovada e assinada no dia 22 de Julho do mesmo ano. Iniciou, porém, suas operações em Washington, em 1 de março de 1947.

A organização e o funcionamento dessa instituição estão regulamentados nos famosos “Estatutos”, os quais passaram por quatro emendas, no período de sua existência.

Nesses “Estatutos”, no tocante à organização da instituição, estão previstas a existência de uma Assembleia de Governadores, de um Diretório Executivo e de um Diretor-Geral e definidas as respectivas atribuições.

Essas atribuições são pertinentes aos objetivos do FMI, que vão desde a criação de créditos sem contrapartida até a prestação de assistência financeira, passando pelo exercício do papel de “[...] árbitro de um sistema estável de câmbios [...]” (CAMPOS, 1999, p. 483).

Em termos de formas de intervenção do FMI, ela ocorre basicamente nos campos financeiro e técnico. A primeira se dá a partir de diferentes tipos de financiamento (financiamento de emergência, fundos de apoio à estabilidade cambial, programa de ajustamento estrutural etc.). A segunda a partir da assistência técnica (nos domínios da reforma fiscal, do reforço do sistema financeiro, ações de formação etc.). O FMI também atua na vigilância sobre as políticas cambiais dos Estados membros.

A instituição opera sobre quatro princípios: a) uniformidade de tratamento aos Estados membros; b) universalidade, segundo o qual o FMI é uma organização aberta a todos os países; c) neutralidade, segundo o qual o FMI não toma partido por qualquer país ou grupo de países; d) flexibilidade, pelo qual o FMI tem sensibilidade para atender às especificidades de cada membro.

3 O Grupo Banco Mundial

O Banco Mundial é instituição, de atuação mundial, de fomento econômico, o que o diferencia do Fundo Monetário Internacional, que é instituição de liberalização dos pagamentos.

Estruturalmente, o Banco Mundial é composto pelo Conselho dos Governadores, pelo Conselho dos Administradores e pelo Presidente.

Entre seus objetivos destacam-se: a) prestação de auxílio à reconstrução e o desenvolvimento dos territórios dos países membros; b) promoção de investimentos privados no estrangeiro; c) promoção do desenvolvimento do comércio internacional e, principalmente, d) outorgar empréstimos ou garanti-los.

É no exercício desse último objetivo que o Banco Mundial ganha maior visibilidade, porque, na concessão de empréstimos, exige dos tomadores o compromisso de promoverem ajustes estruturais, que nada mais são do que a adoção das regras de mercado, expressas no receituário da agenda neoliberal.

Para finalizar, importante destacar que o Banco Mundial não é composto por apenas uma instituição. São várias instituições compondo o Grupo, a saber: a) A sociedade financeira internacional (1955); b) A associação internacional para o desenvolvimento (1960); c) O centro internacional para a resolução de diferendos relativos a investimentos (1966), d) Agência multilateral para a garantia dos investimentos (1988).

Passa-se agora a uma breve referência o caso do Malawi.

4 O caso Malawi

4.1 Dados gerais sobre o país

O Malawi está situado no continente africano, na chamada “África Oriental”, fazendo divisa com a Tanzânia, a Zâmbia e Moçambique. Ficou independente em 1964, no contexto do processo de descolonização do pós-guerra.

O Malawi é um dos países mais pobres do mundo. Com uma população, em 2007, de aproximadamente 13,9 milhões, com esperança de vida de 48 anos, também em 2007, esse país africano apresentou índice de desenvolvimento humano nada bom. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, nos anos 2007/2008, o Malawi ficou no 164º

lugar no total de 177 países (Relatório de Pesquisa da Oxfam Internacional, Novembro de 2008).

A reboque dessa situação econômica nada desejável, o país ainda enfrenta o problema da fome. Fome aguda, que obriga os cidadãos desse país, principalmente em momentos de crises, a consumir “ratos fritos”, não como petisco ou iguaria de elite, mas como algo essencial à sobrevivência daquele povo. Segundo Michel Chossudovsky (2011), “[...] o que provoca a fome é a ausência de procedimentos reguladores em relação ao comércio especulativo [...]”.

Ausência essa incentivada pelo FMI e Banco Mundial, principalmente em épocas de crise, preocupados que estão em conceder empréstimos, desde que os países tomadores cumpram a famigerada agenda neoliberal, travestida com o nome pomposo de “programas de ajustamento estrutural”.

4.2 O Programa de Insumos e Subsídios Agrícolas do Malawi

Pela imbricação dos subsídios agrícolas com a segurança alimentar, inicialmente apresenta-se o conceito desta.

Nas palavras de Jean Ziegler (2008), a segurança alimentar refere-se ao

[...] direito de ter acesso regular, permanente e livre, quer seja diretamente ou por meio da compra com dinheiro, a uma alimentação quantitativa e qualitativamente adequada e suficiente, que corresponda às tradições culturais do povo a que pertence o consumidor e que garanta a existência física e psíquica, individual e coletiva, livre de angústia, satisfatória e digna [...].

No Malawi, em 2005, face à existência de notória insegurança alimentar, foi colocado em prática, pela administração do Presidente Bingu wa Mutharika, o programa de subsistência cereal, a traduzir a introdução de subsídios destinados a insumos agrícolas.

O site da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral Hoje, no tocante ao que consistiu o programa e quais foram seus resultados, registra que:

O programa de subsistência cereal que foi introduzido em 2005 viu o governo a aumentar a provisão de sementes de milho e fertilizantes para pequenos camponeses em mais de 75 por cento.

Como resultado, o Malawi triplicou a produção de milho de 1.2 milhões de toneladas para 3.4 milhões de toneladas na época agrícola de 2007/2008. A política de intervenção do governo - uma reintrodução de subsídios de fertilizantes e sementes que começou em 1999 - é profundamente apoiado pelo Presidente malawiano, Bingu wa Mutharika, que também serve como Ministro da Agricultura. Começando em 2005, o governo distribuiu senhas para pequenos camponeses permitindo que comprassem dois sacos de fertilizantes de 50 quilos, equivalente a US\$7, a um quinto do preço do mercado. Acrescido a isso, o governo providenciou senhas para a compra de sementes suficientes para o plantio de meio acre cada. Como resultado, a média de produção dos camponeses aumentou para duas toneladas por hectare de 0.8 toneladas em 2014 (sic). Na época agrícola de 2007/2008, o programa de subsídios custou ao governo US\$62 milhões ou 6.5 por cento do seu orçamento total. O programa foi inicialmente criticado por economistas e agências multilaterais que argumentaram que a expansão de subsídios podia piorar o déficit orçamental e criar distorções no mercado. Mas os recentes sucessos de Malawi em virar o sector da agricultura e assegurando a segurança alimentar do país tem confundido os críticos. De facto, o aumento fenomenal da produção de milho poupou ao país US\$120 milhões anuais que tinha gasto em 2005 importando ajuda alimentar. Como destacado pelo vice-ministro de Agricultura do Malawi, Frank Mwendifumbo, a importante lição para os fazedores de políticas na região é de que os subsídios governamentais são necessários para o crescimento na área agrícola. Tal intervenção está em linha com a Declaração da SADC sobre Agricultura e Segurança Alimentar que foi adoptada pelos Estados membro da SADC na Tanzania. Dentre os objectivos a médio e longo prazo, os líderes da SADC acordaram em assegurar que todos os Estados membro progressivamente aumentem a alocação de financiamento agrícola em pelo menos dez por cento dos orçamentos nacionais dentro de um período de cinco anos. Na época agrícola de 2008/2009, o Malawi planeja gastar US\$186 milhões num ambicioso programa de subsídios de insumos agrícolas para 1.7 milhões de camponeses, anunciaram recentemente as autoridades agrícolas (Disponível em: <<http://www.sardc.net>>. Acesso em: 05 maio 2011).

De notar, na citação acima, em que consiste o programa de subsídios no Malawi. Nada mais é do que a provisão de sementes, principalmente de milho, e fertilizantes para pequenos camponeses, a um preço bem inferior ao de mercado.

Outro ponto notável na citação é o registro do principal resultado do programa. A média de produção dos camponeses aumentou para duas toneladas por hectare de 0.8 (zero ponto oito) toneladas em 2005. Além disso, "o Malawi triplicou a produção de milho de 1.2 milhões de toneladas para 3.4 milhões de toneladas na época agrícola de 2007/2008." (Idem).

Ainda no tocante aos resultados, importante anotar que, além do incremento produtivo agrícola para a segurança alimentar, o programa contribuiu para a diminuição da fome e da pobreza no país, influenciou no aumento da exportação regional e permitiu o fortalecimento de sistemas agrícolas.

Um ponto que não pode passar em branco é o fato de que o programa recebeu críticas do FMI e do Banco Mundial, ao menos inicialmente, por importar, supostamente, em déficit orçamentário e distorção nos preços dos insumos.

Os resultados, porém, conforme relatado, afastaram as suposições colocadas pelos citados agentes multilaterais. O incremento produtivo agrícola para a segurança alimentar, a superação das crises alimentares, a diminuição da fome, a redução da pobreza, a exportação regional e o fortalecimento de sistemas agrícolas depõem notoriamente contra as suposições do FMI e do Banco Mundial.

Fica o exemplo de política pública de sucesso, que poderia ser seguido em outros países, inclusive no Brasil, dependendo, contudo, a adoção dela de decisão política de coragem, porquanto o delineamento dela demanda enfrentamento do modelo neoliberal que comanda a economia atualmente, onde até mesmo os alimentos são tratados como mercadorias e não gêneros imprescindíveis à satisfação de uma necessidade fundamental para a vida, que é comer.

Conclusão

Discutiu-se o dogma do neoliberalismo, seus valores fundantes e re-
ceituário básico. Também se tratou das instituições do Fundo Monetário Internacional e do Grupo Banco Mundial enquanto agentes de propagação

do neoliberalismo. Por fim, explicitou-se o caso do Malawi, com seu Programa de Subsídios Agrícolas e seus resultados, confrontando com a visão do FMI e do Banco Mundial nessa situação.

Espera-se que se tenha, com esse breve escrito, atingido o objetivo do trabalho, de explicitar o papel do FMI e do Banco Mundial no campo dos subsídios agrícolas a partir do estudo do caso do Malawi.

O exemplo da política pública referida evidencia a importância hoje do direito agrário, não só no Brasil, mas no mundo, área do conhecimento jurídico que precisa se renovar constantemente para se abrir a novos horizontes temáticos, como o é aquele da relação entre os subsídios agrícolas e a segurança alimentar.

Referências

A COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL HOJE. *O Presidente Mutharika do Malawi ganha um prêmio de políticas sobre segurança alimentar*. Disponível em: <<http://www.sardc.net/editorial/sadctoday/portview.asp?vol=699&pubno=v11n2>>. Acesso em: 05 mai de 2011.

_____. *Programa malawiano de subsistência cereal fortalece segurança alimentar*. Disponível em: <<http://www.sardc.net/editorial/sadctoday/portview.asp?vol=719&pubno=v11n3>>. Acesso em: 11 maio 2011.

CAMPOS, João Mota (coord.). *Organizações internacionais: teoria geral das principais organizações internacionais de que Portugal é membro*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999, p. 455-534.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *Fome global*. Disponível em: <http://resistir.info/chossudovsky/global_famine_mai08_p.html>. Acesso em: 11 set. 2011.

COSTA, Jurandir Freire. *O vestígio e a aura: corpo e consumismo na moral do espetáculo*. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Globalización y neoliberalismo: la crisis do direito criminal no Brasil*. Texto parcialmente preparado para la XXII Jornada Iberoamericana de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social “Guillermo Cabanellas” sobre el tema “Derecho y Justicia en el 3er. Milenio”, realizado en Lima, Peru, del 8 al 12 de noviembre de 1999, gentilmente cedido pelo autor.

FAX, Media. *Malawi busca crédito na ordem de USD 50 milhões*. Disponível em: <http://www.verdade.co.mz/africa/17402-malawi-busca-credito-na-ordem-de-usd-50-milhoes>. Acesso em: 10 mai de 2011.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MPAKA, Charles. *Malawi: colheitas excedentárias, mas estamos a passar fome – Agricultores*. Disponível em: <http://www.ips.org/ipsbras-sil.net/print.php?idnews=5193>. Acesso em: 10 mai de 2011.

OXFAM INTERNATIONAL. Campanha Para Todos da Oxfam, Estudo de Caso de País Enfocando Malawi. *Relatório de Pesquisa da Oxfam International*, Novembro de 2008. Disponível em: http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/health/downloads/malawi_essential_health_services_research_summary_pt.pdf. Acesso em: 10 maio 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. *Perguntas parlamentares: política de subsídios no Malawi*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2008-5628+0+DOC+XML+V0//FR>. Acesso em: 10 maio 2011.

POLANY, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

RAMONET, Ignácio. *O verdadeiro eixo do mal*. Disponível em: <http://diplomatie.uol.com.br/acervo.php?>. Acesso em: 10 maio 2011.

_____. *Hong Kong*. Disponível em: http://www.carta-maior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=2326. Acesso em: 10 maio 2011.

_____. *O Pensamento Único e os Novos Senhores do Mundo*. <http://www.culturabrasil.pro.br/zip/pensamentounico.rtf>. Acesso em: 10 maio 2011.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A função social da terra*. Porto Alegre: Fabris, 2003.

ZELEDON, Ricardo Zeledon. *Derecho agrario: nuevas dimensiones*. 2004.

ZIEGLER, Jean. *Fome e direitos humanos*. Disponível em:
<http://www.ecodebate.com.br/2008/04/19/fome-e-direitos-humanos-....>
Acesso em: 28 de janeiro de 2011.

Vem, vamos embora
que esperar não é saber!

Quem sabe faz a hora,
não espera acontecer.

Geraldo Vandré



Salvador Dalí. A persistência da memória, 1931. [Detalhe].