

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

- A Desvalorização do Real e o Mercosul

(Ady Raul da Silva)

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

- A Infra-Estrutura de Transportes no Brasil e o Desenvolvimento da Agricultura

(Fábio Eduardo de Mello Cunha)

- O Risco Cambial e a Soberania Nacional

(Carlos Nayro Coelho)

- A Influência da Política Econômica na Expansão da Soja no Brasil

(Philip F. Warnken)

Contribuição Especial

- A Formação de Blocos Regionais e o sistema Multilateral de Comércio

(Antonio Luis Moraes)

SEÇÃO III

Ponto de Vista

- A Crise Cambial e a Agricultura Brasileira

(Ângelo Bressan Filho)

SEÇÃO I

Carta da Agricultura

A DESVALORIZAÇÃO DO REAL E O MERCOSUL

A imprensa registrou, em 25.02.1999, que o Brasil decidiu manter até o final do primeiro semestre deste ano o regime especial de importações para os países do Mercosul, extensivo à Bolívia e Chile e, ainda, que aumentou a isenção para importações daqueles países de US\$ 40 mil para US\$ 80 mil. O que foi feito para atender aos apelos dos argentinos, que querem compensações pela desvalorização do real.

Essa resolução mantém e amplia um favorecimento e um privilégio dados aos países do Mercosul e é inteiramente contrária aos interesses nacionais, conforme provamos a seguir.

Antes do real, o Brasil tinha superávits na balança comercial com a Argentina. Em 1992, o superávit foi de US\$1,3 bilhão e, em 1993, de US\$ 941 milhões. Em 1994, quando começou a ser implantado o real, isto é, a partir de julho, o superávit caiu para US\$ 473 milhões. Desde então temos tido grandes déficits : US\$1,5 bilhão em 1995; US\$1,6 bilhão em 1996; US\$1,3 bilhão em 1997 e US\$1,28 bilhão em 1998.(Fonte SECEX, MICT).

Uma das causas dessa mudança dos saldos positivos, antes do real, para negativos, após a sua implantação, é o fato do real ter sido supervalorizado. Não

é preciso nenhuma análise econômica. Toda a população sabe como os produtos importados ficaram baratos, todos que viajaram verificaram que no exterior tudo era mais barato do que antes, nunca o brasileiro viajou tanto para o exterior, não apenas os ricos mas grande parte da classe média, o que inclusive propiciou férias e viagens de diversão para os adolescentes como a ida em grande número à Disneilândia.

A influência direta da supervalorização do real, por ocasião da sua implantação, na balança comercial com a Argentina se verifica na análise mensal do saldo da balança comercial daquele ano. Nos primeiros nove meses de 1994, todos os saldos mensais foram positivos para o Brasil, com uma média de US\$ 70 milhões. Nos últimos três meses, após a implantação do real, a 1º de julho, os saldos mensais foram negativos crescentes e com a média de US\$ 101 milhões.(Fonte: SECEX-MICT).

Os nossos vizinhos do Mercosul aproveitaram essa supervalorização do real a seu favor e, por isso, não têm razão em reclamar ou pleitear compensações pela correção do valor do real que o Brasil foi forçado a fazer.

Outro fator que contribuiu para os grandes déficits do Brasil com a Argentina foi, e ainda é, a grande diferença dos juros para financiamento da produção e da comercialização praticados pelo Brasil, que têm sido três vezes maiores do que os usados na Argentina. (Fonte: The Economist). Essa diferença de juros constitui um subsídio elevado que o Brasil dá às exportações deles para o Brasil. Se fosse o oposto, e o Brasil estivesse financiando a sua produção e comercialização com juros abaixo do mercado, as suas exportações seriam penalizadas no mercado internacional. É conhecido que os Estados Unidos acusam o Brasil de subsidiar a sua produção de aço, por causa dos juros de financiamentos às indústrias siderúrgicas, e técnicos da OMC deram parecer contra o Brasil por praticar a equalização de juros, pelo PROEX, no financiamento das exportações de aviões pela EMBRATER.

Reconhecendo este fato, o governo brasileiro tomou a medida de exigir o pagamento a vista para as importações com financiamento de menos de 360 dias,

fazendo exceção para as importações de até US\$ 40 mil.

Os países do Mercosul reclamaram dessa medida que diminuía esse subsídio na comercialização de seus produtos exportados para o Brasil e o governo brasileiro generosamente cedeu, fazendo exceção para eles. E agora não só manteve como ainda aumentou a isenção para US\$ 80 mil , como acaba de ser anunciado

Esse subsídio dá uma grande vantagem comparativa às exportações da Argentina para o Brasil e é necessário e justo para o País eliminá-la para que as leis de mercado funcionem e a competição seja em igualdade de condições, princípio básico de um Mercado Comum como o Mercosul. A prorrogação até junho tem que ser a última e é preciso tornar claro e definitivo para os nossos vizinhos.

Há ainda um terceiro fator para o desequilíbrio da balança comercial a favor da Argentina. É o não cumprimento por parte dela do Tratado de Assunção com a tolerância do Brasil. Quando o Brasil estava tendo superávits, em 1992 e 1993, os Presidentes da Argentina e Uruguai vieram reclamar que o Mercosul nos favorecia e prejudicava os seus países. Era Presidente do Brasil Itamar Franco e Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso, que, a 15 de outubro de 1992, estabeleceu a seguinte política: " Se em dado momento um país tem balança comercial superavitária e um outro país, deficitária, isso vai se corrigir no momento seguinte. Caso o mercado não corrija, ele mesmo, esta disparidade, os governos tomarão medidas que facilitem a distribuição equitativa dos ganhos com a integração".(Fonte: Correio Braziliense 16.10.1992).

A Argentina utilizou imediatamente essa declaração e aumentou a sua taxa de estatística sobre as importações, estabeleceu cotas e tarifas para os produtos brasileiros, rompeu o acordo que previa preferência para produtos da indústria de bens de capital do Brasil e impôs a restrição "voluntária" à exportação de carne de frango. Além disso, em dezembro de 1994, ainda no Governo de Itamar Franco, sendo Ministro da Fazenda Ciro Gomes, foram assinados os Acordos de Ouro Preto, onde o Brasil permitiu que o Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul, não fosse cumprido pelos outros três países nos itens em que o Brasil

tinha vantagem competitiva, como é o caso da indústria automotiva e açúcar, e em inúmeros outros produtos incluídos por eles nas listas de adequação sob o pretexto de que necessitavam de tempo para poderem concorrer com os produtos brasileiros. Na realidade, era apenas protecionismo, como está demonstrado pelo fato de estarem exportando muitos desses produtos para nós, o que podemos exemplificar com os pneumáticos brasileiros, sujeitos a tarifa e cotas na Argentina, que, em 1998, exportou para o Brasil US\$ 56 milhões e importou US\$ 66,6 milhões. (Fonte SECEX-MICT).

A conseqüência desses Acordos e o não cumprimento do Tratado de Assunção fizeram a Argentina obter saldo favorável na indústria automotiva, em 1997, de US\$ 690 milhões e, em 1998, de US\$ 568 milhões num setor em que o Brasil tinha, naturalmente, grande vantagem competitiva. (Fonte:SECEX-MICT).

Uma prova do que acima afirmamos é comparar a balança comercial do Brasil com o Mercosul e com os outros países da ALADI não participantes do Mercosul. Com os países do Mercosul temos tido grandes déficits que, nas estatísticas oficiais, são menores porque com o Paraguai existe oficialmente um saldo favorável, mas que não é real porque não inclui as importações feitas em Foz de Iguaçu pelos chamados sacoleiros e cujo valor estimado é muito superior ao saldo oficial. Sem considerar a balança com o Paraguai os déficits têm sido na média de 1995/98 de US\$ 1,5 bilhão, enquanto com os países da ALADI não integrantes do Mercosul, mas, da América Latina, o Brasil teve superávits, na média de 1995/98, de US\$ 844 milhões, sendo em 1998 o nosso superávit de US\$1,5 bilhão, ou seja, igual ao déficit com o Mercosul, menos o Paraguai. O nosso intercâmbio com os demais países da ALADI tem sido grande, em média 49 % do valor alcançado com o Mercosul. (Fonte: SECEX-MICT).

A grande diferença nos resultados da balança comercial, negativos no Mercosul e positivos com os demais países da ALADI, mostra o efeito prejudicial para a economia brasileira das concessões que têm sido feitas aos países do Mercosul, contrárias aos princípios do mercado comum.

Os superávits da Argentina com o Brasil não foram obtidos por sua maior

competitividade, como eles anunciam, mas sim pelos fatores mencionados, e a prova é o seu grande déficit na balança comercial, em 1998, que foi de US\$ 5 bilhões, tendo obtido superávit, entre os grandes parceiros, apenas com o Brasil.

Nos três fatores acima mencionados, que causam prejuízos evidentes ao Brasil, nota-se uma atitude da parte do Governo Brasileiro de que o Mercosul é essencial ao Brasil, que ele é o grande beneficiário e que, por isso, deve ceder aos interesses dos outros países, não só por razões econômicas como também por motivos políticos.

A realidade é muito diferente e a sua execução o tem demonstrado. O Brasil, ao abrir o seu grande mercado aos outros países que constituem um terço do nosso, foi muito generoso porque, em igualdade de circunstâncias e eficiência, poderia aumentar o seu mercado em apenas 30 %, enquanto a Argentina em 400 % e Paraguai e Uruguai em mais de 7.000 %. Nessas condições, o Brasil deve exigir que os outros lhe concedam vantagens, porque eles é que têm o maior proveito, mas, por uma visão distorcida, o Brasil é que tem feito grandes concessões a eles. Por exemplo: a Argentina não teria condições de desenvolver um grande parque industrial automotivo em virtude de seu pequeno mercado, mas, graças ao Mercosul e à política brasileira de favorecer a indústria argentina com um tratamento excepcional fora das regras do Mercosul, ela já desenvolveu a sua indústria para ocupar o mercado brasileiro. É surpreendente que a Argentina esteja permanentemente acusando o Brasil e pedindo e conseguindo maiores concessões, como provam os saldos de US\$ 690 milhões em 1997 e US\$ 568 milhões no setor automotivo, quando o previsto era a igualdade de intercâmbio.

A Argentina é o país que mais nos acusa de práticas de "dumping" e a sua imprensa, com frequência, faz campanha contra o Brasil, como recentemente, acusando o Brasil de subsidiar as suas exportações para a Argentina quando eles é que têm as suas exportações subsidiadas pela diferença de juros.

A Argentina permite a triangulação dos produtos lácteos, estabelecendo uma tarifa de importação que é menos da metade da brasileira. A Argentina é auto-suficiente em produtos lácteos, mas está realizando importações da União

Européia e da Nova Zelândia e exportando para o Brasil em virtude da diferença de tarifas e aproveitando-se dos subsídios que a União Européia concede aos seus produtores e exportadores. É uma prática desleal que tem causado enormes prejuízos aos nossos pequenos produtores de leite e de laticínios.

É de conhecimento público que o Congresso Argentino estabeleceu, por lei, que o açúcar não seria incluído no Mercosul enquanto o Brasil adicionasse álcool à gasolina e tivesse o Proálcool, e a razão é proteger a população da região produtora de açúcar. É uma violação frontal aos princípios do Mercosul e não teve a contrapartida do Congresso Nacional para proteger os nossos produtores de laticínios da concorrência desleal.

Tem sido apontado como grande êxito para o Brasil o fato do intercâmbio comercial com a Argentina ter crescido em 300 %, mas quando se compara com o crescimento do intercâmbio com outros países da ALADI, verifica-se que com eles também houve grande crescimento, cerca de 200%, sendo menor pelo fator distância.

Um dos fatores que poderiam ser favoráveis ao Brasil seria a negociação conjunta dos 4 países frente aos demais blocos e nações pelo aumento do poder econômico. Também desse ponto de vista os demais países seriam os mais beneficiados, considerando que o Brasil é a oitava economia mundial. Tem sido mencionado como efeito positivo do Mercosul que, juntos, poderíamos influenciar o mercado de alimentos, especialmente nos grãos, carne e oleaginosas - particularmente a soja. A realidade nos anos de vigência do Mercosul mostra o oposto - a Argentina tem se comportado apenas como concorrente e o Brasil nada ganhou nesse aspecto.

No aspecto sócio-econômico, considerando que uma expansão nas exportações no valor de US\$ 1 bilhão gera em média 80.000 empregos, o déficit de US\$ 1 bilhão , médio, no período de 1995 a 1998, com a Argentina, tem causado uma perda de 112.000 empregos anuais. Não é possível continuar a favorecer empregos na Argentina à custa dos brasileiros, e ainda mais considerando que a população da Argentina é, em média, 40% mais rica que a brasileira, medindo-se

pelo PIB "per capita" dos dois países.

Finalmente teríamos como vantagem o aspecto político da ação conjunta. Falou-se que as negociações com os Estados Unidos seriam feitas em conjunto, mas na prática a Argentina tem negociado diretamente com os Estados Unidos, recebendo vantagens econômicas e políticas, ignorando o Brasil. Ainda há poucos dias o Presidente Menem, da Argentina, fez negociações com os Estados Unidos para adotar o dólar como moeda nacional da Argentina e também de outros países, inclusive o Brasil, sem nos consultar.

Politicamente, a Argentina não tem estado ao lado do Brasil na quase totalidade das questões e tem feito uma campanha contra nós para atrair investimentos externos dizendo ser um país mais confiável e que, em virtude do Mercosul, os produtos das indústrias instaladas na Argentina têm livre acesso ao grande mercado brasileiro.

Membros do seu governo têm declarado que a sua prioridade são os Estados Unidos, e, nos fóruns internacionais, a Argentina tem defendido os mesmos pontos de vista dos norte-americanos inclusive enviou força naval na Guerra do Golfo.

Quando o Brasil manifestou a sua aspiração a ser membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Argentina vetou a nossa candidatura e apresentou a sua.

Tem sido levantado pelos negociadores do Mercosul que as maiores economias devem ajudar as menores e que isto teria acontecido na União Européia, em que os países mais ricos fizeram concessões aos mais pobres. A realidade no nosso caso é muito diferente. O Brasil tem um PIB "per capita" de apenas US\$ 4.390, enquanto a Argentina tem US\$ 8.400 e o Uruguai, US\$ 6.000 (BID, 1997). Não há caso de um país mais pobre sacrificar os interesses de sua população para favorecer populações mais ricas. O Brasil, adotando essa política "generosa" com as populações mais ricas, está prejudicando a sua população, que tem 30 milhões na pobreza, ou seja, quase a população da Argentina e 10 vezes maior

do que a do Uruguai. Para fazermos uma comparação interna. seria o mesmo que adotar uma política de benefícios à população de São Paulo às custas da população do Nordeste.

Há necessidade de uma política realista e não sentimental em relação aos nossos vizinhos. Eles não são nossos sócios mas nossos concorrentes nos mercados interno e externo. Eles defendem os interesses de suas populações e o Mercosul para eles é basicamente a conquista do maior espaço possível no grande mercado brasileiro. Não há lugar para sentimentalismo de nossa parte, porque eles são realistas e usam todos os meios para conseguir seus objetivos.

ADY RAUL DA SILVA

*Pesquisador aposentado da EMBRAPA e
Consultor da SOBER*

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 01 - Jan - Fev - Mar - 1999

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

A INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA

Fábio Eduardo de Mello Cunha⁽¹⁾

Pela Portaria Interministerial nº 609, de 17/12/98, motivada pela E.M. nº 76/MA-MT, de 17/12/98, foi instituído, no âmbito dos Ministérios da Agricultura e do Abastecimento e dos Transportes, um Grupo Interministerial com o objetivo de buscar uma ação integrada entre as duas áreas de governo.

A intenção é a de atender, mediante uma compatibilização eficaz dos respectivos instrumentos de política pública, as necessidades estratégicas da produção no agronegócio brasileiro no que se refere à infra-estrutura de transportes.

A criação desse Grupo reflete uma preocupação, que não é nova nem exclusiva do Governo federal, com as implicações que as questões de transporte têm sobre o custo final de colocação dos produtos agrícolas nos mercados nacional e internacional.

Da mesma forma que para os demais setores da atividade produtiva, também para

a economia agrícola as palavras de ordem são "*produtividade*" e "*competitividade*", para que maiores sejam os retornos obtidos em termos de geração de renda e emprego.

Por essa razão, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento tem trabalhado sob uma nova ótica - a do agronegócio - privilegiando uma abordagem que engloba toda a cadeia produtiva, extrapola o ambiente do produtor e alcança as questões ligadas ao fornecimento de insumos, à infra-estrutura e à logística de distribuição e comercialização da produção.

Neste esforço, é fundamental que se busque a participação efetiva do Ministério dos Transportes, órgão que se dedica a prover os meios necessários a que as movimentações de carga no País se dêem de forma eficiente, por meio de um sistema viário adequado.

Por sua vez, o setor transportes depende de um acompanhamento sistemático da dinâmica da produção agrícola, tanto para responder às necessidades de curto prazo, como adequar sua programação futura a possíveis variações na distribuição espacial das movimentações agrícolas.

O trabalho conjunto proposto oferece, assim, os meios para que haja esse permanente intercâmbio de informações, fundamental para a eficácia da ação governamental nessas duas áreas.

À luz dessa integração, procura-se, aqui, oferecer um breve panorama do setor transportes no Brasil - situação atual e projetos importantes em andamento - de forma a ilustrar o desafio a que os dois Ministérios se propõem, com o objetivo último de exercer a parte que lhes cabe na promoção do desenvolvimento nacional.

SITUAÇÃO ATUAL

O Brasil tem experimentado uma revolução no seu panorama agrícola desde que, dentre outros fatores, os avanços da tecnologia agropecuária, a partir da década de

70, permitiram a exploração produtiva dos cerrados.

A explosão da atividade agrícola nos cerrados, com as bem sucedidas culturas de soja, milho e outros grãos, além de culturas permanentes como o café, hortaliças e fruticultura, ainda não atingiu, passadas quase três décadas da introdução das primeiras lavouras, o seu pleno potencial.

A região dos cerrados continua oferecendo uma vasta área de reserva ao crescimento da produção agrícola.

Matriz de Transporte de Cargas



Fonte: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT)

Apenas a existência destas áreas potenciais de expansão agrícola já permite antever uma demanda crescente por infra-estrutura de transportes, infra-estrutura esta que as regiões de fronteira agrícola ainda não dispõem, principalmente quando se cogita do uso adequado de sistemas de transporte multimodal.

Pelas características das cargas e respectivas movimentações no Brasil, ou seja, grandes volumes, baixos quocientes valor/frete das mercadorias e longas distâncias, seria de se esperar que os arranjos logísticos das movimentações privilegiassem os modais hidroviário e ferroviário.

No entanto, apesar do estado precário do subsistema rodoviário, por onde trafega uma frota de elevada idade média e mal conservada, o modal rodoviário responde

pela maior parcela do transporte de cargas no País, devido às suas características de flexibilidade e confiabilidade. As carências do sistema de transportes no Brasil são observadas em rodovias, ferrovias, nas hidrovias, terminais inter-modais ferroviários, hidroviários e portuários.

Tendo como causa mais crítica a falta de investimentos sistemáticos no setor, a malha rodoviária nacional encontra-se, de forma geral, em estado inadequado para suportar a demanda que lhe é imposta para a movimentação das produções.

Os problemas vão desde incorreções de traçado, inadequação das superfícies de rolamento causada pelos desgastes provocados pelo uso - em alguns casos acima da capacidade de tráfego - e falta de manutenção, até deficiências de sinalização e ausência de acostamentos.

O subsistema ferroviário também vinha sofrendo, pelo menos até as recentes privatizações, um problema grave de carência de recursos para investimento em conservação e recuperação de infra e superestrutura de vias permanentes, manutenção da frota de locomotivas e vagões, além de modernização dos já obsoletos sistemas de sinalização e controle de tráfego.

Com a privatização das malhas ferroviárias federais que, espera-se, deve levar a um aumento nos níveis de eficiência e confiabilidade do transporte, o modal pode vir a absorver, com os aprimoramentos físicos, operacionais e gerenciais previstos nos respectivos contratos de concessão, parcela significativa das cargas que melhor se adaptam a este tipo de transporte.

Os portos brasileiros são comumente citados como responsáveis por significativa parcela do Custo Brasil devido às ineficiências que apresentam, tanto nas condições físicas de instalações e equipamentos, como em suas rotinas operacionais, estruturas tarifárias e relações trabalhistas.

O esforço de aprimoramento gerencial e logístico dos portos brasileiros tem sido viabilizado pela progressiva implementação da Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93).

Já são observadas reduções de custos em vários portos brasileiros, decorrentes, principalmente, da flexibilização das relações entre capital e trabalho e da transferência das operações para a iniciativa privada.

Nesse subsistema existem restrições decorrentes de ausência de calado mínimo nos canais de navegação, sinalização inadequada ou inexistente e, até mesmo, incompatibilidade das embarcações. Inexiste, também, um sistema organizado de terminais intermodais.

Citados os diversos subsistemas que compõem o sistema de transportes que estrutura as movimentações de carga no País, resta registrar a situação precária em que também se encontram as rodovias de jurisdição estadual e municipal, responsáveis pelo acesso da produção agrícola aos eixos troncais e, daí, aos mercados consumidores e exportadores.

Tais vias sofrem da ausência de programas permanentes de manutenção, devido às restrições orçamentárias a que também estão submetidos Estados e Municípios.

Tal situação mostra o seu lado mais perverso na época das chuvas, que coincide com a época da colheita das safras, quando vários trechos, em muitas regiões, ficam intransitáveis.

SOLUÇÕES EM ANDAMENTO

A preocupação do Governo federal com a melhoria da infra-estrutura de transportes e, por conseguinte, da movimentação da produção, é retratada por diversos projetos, sendo os principais parte integrante do Programa Brasil em Ação.

Esse Programa prioriza ações direcionadas ao desenvolvimento de infra-estrutura e melhorias na área social em diversas regiões brasileiras.

Os projetos de transporte do Programa Brasil em Ação foram concebidos sob a ótica de corredores estratégicos, de forma que eles venham a oferecer alternativas

para que a logística da movimentação das produções possa se desenvolver, aproveitando as vantagens comparativas de cada modal.

Amparam todos esses projetos a noção de que a competitividade da produção agrícola brasileira, tanto interna quanto externamente, repousa, consideravelmente, na eficiência das movimentações.

Apresenta-se, a seguir, uma síntese desses projetos, a partir de informações disponibilizadas pelo Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), órgão gestor do Programa Brasil em Ação.

• NA ÁREA RODOVIÁRIA:

Dentre os projetos na área rodoviária incluem-se intervenções de pavimentação, reconstrução, restauração e ampliação de capacidade de trechos estratégicos da malha rodoviária de jurisdição federal.

Com o projeto de "Recuperação Descentralizada de Rodovias", procura-se viabilizar a adoção das formas alternativas de gestão da malha rodoviária nacional, mediante os instrumentos de descentralização para os estados ou concessão para a iniciativa privada mediante cobrança de pedágio.

Fonte: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT)

• NA ÁREA FERROVIÁRIA:

Os projetos na área ferroviária têm como objetivo fundamental garantir uma logística baseada em sistemas multimodais de transporte para os produtos agrícolas, basicamente grãos, destinados à exportação.

Tais projetos têm uma equação financeira alicerçada em aportes de capital privado, ficando a participação pública restrita a ações de alavancagem de tais recursos.

• NA ÁREA HIDROVIÁRIA:

As intervenções previstas para o subsistema hidroviário também seguem a política de incentivo à adoção de sistemas multimodais de transporte, voltados para o aproveitamento das vantagens comparativas deste modal em termos de redução de custos e aumento da competitividade dos grãos destinados à exportação.

No caso da Hidrovia do São Francisco, a idéia de uma logística multimodal foi reforçada com a inclusão no Programa, em 1999, do projeto da Ferrovia Transnordestina, conectada à hidrovia em Juazeiro (BA) / Petrolina (PE).

• NA ÁREA PORTUÁRIA:

Os projetos ligados ao subsistema portuário, incluindo os portos de Suape, Sepetiba, Santos e Rio Grande, além do novo Porto de Pecém, no Ceará, visam reduzir significativamente o conhecido "Custo-Brasil", cujo impacto se faz sentir com maior evidência nos custos observados na movimentação portuária.

A ampliação da capacidade operacional desses portos complementa o esforço de aprimoramento gerencial e logístico viabilizado pela Lei de Modernização dos Portos, que já tem sido responsável pela progressiva redução dos custos que se vem observando em vários portos brasileiros, decorrente, principalmente, da

flexibilização das relações entre capital e trabalho e da transferência das operações para a iniciativa privada.

Neste exercício de 1999, foram incluídos no Programa nove outros projetos na área de transportes, que somam um investimento global de R\$ 2,2 bilhões.

Vários desses projetos tiveram suas dotações orçamentárias previstas para este ano canceladas, em função das restrições impostas pelo ajuste fiscal, como pode-se observar no Quadro I, a seguir.

Mantém-se, no entanto, o início de projetos que têm seu financiamento amparado na participação do capital privado.

Para os projetos de transporte incluídos no Programa Brasil em Ação, o Projeto de Lei Orçamentária da União/99 destina recurso da ordem de R\$ 758 milhões, já excluídos os recursos que foram objeto de cortes em decorrência do ajuste fiscal.

Esse montante corresponde a 16% do total de recursos públicos federais alocados ao Programa Brasil em Ação neste exercício.

Tais recursos serão complementados por significativo aporte de capital privado e participações financeiras de alguns estados beneficiários de determinados projetos.

A INTEGRAÇÃO ENTRE AGRICULTURA E TRANSPORTES

Conforme já mencionado, a busca de uma ação integrada entre as áreas responsáveis pelas políticas públicas federais de agricultura e transportes não é nova.

Apenas para citar uma destas iniciativas, em 27 de janeiro de 1993, pela Portaria Interministerial nº 37, que tinha como signatários os Ministros, à época, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; dos Transportes; da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, foi instituído o "**Programa de Racionalização da Movimentação da Safra - PROMOSAFRA**".

Resultado de recomendações de um grupo de trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 01, de 24 de novembro de 1992, o PROMOSAFRA tinha, conforme consta da Portaria que o instituiu, o objetivo de "ampliar a competitividade externa e interna da agricultura nacional, reduzindo as perdas de safra e seus custos aos consumidores nacionais e internacionais".

Este objetivo e o envolvimento que se buscou de outros setores governamentais vinculados às variáveis condicionantes do sucesso do programa reproduzem-se agora, passados seis anos, na Portaria Interministerial nº 609, de 17/12/98.

Rever esta experiência pode ser útil, na medida em que dela pode-se extrair os aspectos positivos e iniciativas bem sucedidas, bem como evitar-se equívocos que, porventura, sejam considerados como causas dos insucessos que levaram à

descontinuidade do programa.

Em um documento-síntese, publicado em março de 1993, foram divulgados os principais pontos abrangidos naquele Programa: a identificação do problema que se pretendia resolver e suas causas, os objetivos e estratégias de atuação, bem como a estrutura gerencial sob a qual o programa se desenvolveria.

Considerava-se que a economia nacional era gravemente prejudicada pelas perdas de safra, estimadas, à época, como sendo algo em torno de 20% da produção: 10% devido a problemas de manuseio (colheita, secagem e recebimento em silos coletores) e os outros 10% devido a condições inadequadas de transporte e armazenamento.

Outra preocupação era, também, com a competitividade da produção agrícola nacional, prejudicada pelas condições de transporte e por modelos inadequados de comercialização.

Para as perdas de safra, foram relacionadas como causas as condições e práticas de armazenagem, inadequação de equipamentos e de tecnologias de produção, bem como o baixo nível de informações sobre armazenagem e comercialização difundidas junto aos produtores

Para os preços majorados da produção e conseqüente perda de competitividade, as condições de transporte foram consideradas as causas decisivas, com uma breve menção a um modelo inadequado de comercialização da produção.

Diante desses problemas, o PROMOSAFRA foi concebido com os objetivos de buscar ampliar a competitividade externa e interna da agricultura nacional, reduzir as perdas de safra, bem como os custos para os consumidores.

Buscar-se-ia viabilizar intervenções "abrangentes, coordenadas e persistentes a curto, médio e longo prazos". Tais intervenções abrangiam tanto questões de oferta de infra-estrutura de transportes e de armazenagem, como aquelas ligadas à logística de distribuição e comercialização da produção.

Na estratégia de médio e longo prazos incluíam-se ações de caráter político-institucional, envolvendo ações governamentais voltadas para apoio financeiro a projetos, envolvimento da iniciativa privada, estímulo à prática da intermodalidade dos transportes e ao desenvolvimento e difusão de pesquisas e novas tecnologias.

O **PROMOSAFRA** foi alicerçado em uma estrutura gerencial assim constituída: um Conselho Deliberativo, um Grupo Executivo da Movimentação de Safras e um Grupo de Planejamento Estratégico da Movimentação de Safras.

Ao Conselho Deliberativo caberiam as decisões estratégicas e políticas, bem como a definição das diretrizes de ação para os dois Grupos. Seria constituído pelos Secretários Executivos dos Ministérios e Secretarias envolvidos.

As ações governamentais de apoio à movimentação das safras seriam coordenadas pelo Grupo Executivo da Movimentação de Safras, composto por representantes designados pelos órgãos envolvidos.

Esse grupo, para o qual eram previstas coordenadorias regionais próximas dos locais de maior ocorrência de problemas operacionais ligados à movimentação de safras, estaria voltado para ações de curto prazo, providências emergenciais, coordenação de operações e pequenos investimentos de rápido retorno.

As intervenções de médio e longo prazos, pensadas estrategicamente e orientadas para a convergência de diretrizes e prioridades intra e multisetoriais, estariam a cargo do Grupo de Planejamento Estratégico da Movimentação de Safras.

Muito do que, àquela época, foi diagnosticado, continua válido, fazendo do PROMOSAFRA uma experiência que pode servir como uma referência, feitas as devidas atualizações, aprofundamento de análises e diagnósticos e adaptação das soluções então propostas aos novos paradigmas de atuação do poder público federal.

A identificação de carências na oferta de infra-estrutura de transportes para o

setor produtivo agrícola nacional passa, necessariamente, por dois enfoques: um espacial e outro temporal.

Do ponto de vista espacial e considerando a necessidade de dar ao trabalho uma abrangência nacional, pode-se identificar zonas ou regiões em diferentes estágios de dinâmica produtiva, o que resulta, obviamente, em necessidades e soluções diferencia-das de oferta de infra-estrutura.

O Centro-Sul apresenta uma situação consolidada, tanto no que se refere à produção agrícola quanto ao sistema de infra-estrutura de transporte, ensejando intervenções voltadas para aumento de capacidade e aprimoramentos logísticos mais sofisticados.

Já o Norte e o Nordeste brasileiros - onde a expansão agrícola está encontrando espaço, seja nas novas fronteiras agrícolas do cerrado, seja na exploração de novas culturas adaptadas, como é o caso da fruticultura no semi-árido nordestino - apresentam carências estruturais, decorrentes de ausência mesmo de infra-estrutura de transportes que dê suporte a esse desenvolvimento.

Sob a ótica temporal, não há como fugir, principalmente diante do quadro de contenção sistemática de despesas por que passam os governos federal, estaduais e municipais, de uma hierarquização de intervenções, o que pressupõe uma classificação das soluções como de curto, médio e longo prazos.

Há, portanto, que se definir uma estratégia de atuação que permita uma avaliação criteriosa - e progressiva - das diferentes áreas geográficas e respectivas produções, no que se refere às suas carências de infra-estrutura de transportes.

O objetivo principal parece ser o de priorizar o diagnóstico, identificação de gargalos e problemas operacionais, bem como uma proposição de soluções, para aquelas áreas consideradas como os grandes pólos de expansão agrícola no País, reconhecidamente carentes de uma infra-estrutura de transportes que dê o necessário suporte ao desenvolvimento que delas se espera.

Tal análise não deve prescindir, também, do uso extensivo de documentação já existente, relativa a trabalhos desenvolvidos por outros órgãos e entidades, vinculadas ou não ao Ministério da Agricultura e ao Ministério dos Transportes.

Ainda circunscrito aos dois Ministérios, o trabalho deve buscar, paulatinamente, o envolvimento de outros setores como, por exemplo, do Ministério do Orçamento e Gestão - MOG (contratante, juntamente com o BNDES, do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento), do Ministério Extraordinário de Projetos Especiais e da nova Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação da Presidência da República, dentre outros, inclusive nas esferas estadual e municipal.

CONCLUSÕES

Embora a competitividade da produção agrícola nacional - e os efeitos que sobre ela incidem das condições de transporte, armazenagem e comercialização - continue sendo a tônica de um trabalho conjunto entre Ministério da Agricultura e dos Transportes, o trabalho, hoje, deve ser realizado sobre um novo referencial.

Isso porque, de 1993 para cá, algumas mudanças significativas foram introduzidas no panorama global dos setores em questão - agrícola e de transportes - que sugerem tal revisão.

No caso da agricultura, a mudança da política de estoques do Governo federal, a introdução de mecanismos modernos de comercialização (CPR e PEP, por exemplo), que refletem sobre as necessidades de estocagem, a dinâmica da produção e a incorporação de novas fronteiras agrícolas, sugerem um quadro bastante diferenciado do existente à época do Promosafra.

Com ainda maior ênfase, as mudanças institucionais realizadas no âmbito do setor transportes, com a incorporação de novos agentes, que não exclusivamente os

estatais, na oferta de transportes (privatizações e concessões), indicam a necessidade de serem revistas, senão as causas, as formas de encaminhamento das questões relacionadas à maior racionalidade nas movimentações da produção agrícola brasileira.

O quadro macro-econômico, extremamente suscetível ao comportamento da economia mundial globalizada, também confere ao trabalho atual características bastante peculiares, reforçando a necessidade de intervenções voltadas para a minimização das variáveis internas de perda de competitividade (Custo Brasil).

A criação de uma estrutura própria para um programa de racionalização de movimentação e comercialização de safras parece, também, desnecessária, diante da possibilidade de envolvimento de órgãos e estruturas já existentes, capazes de viabilizar ações políticas ou executivas que porventura venham a se fazer necessárias.

Uma idéia, que aqui se lança, é a do Conselho Nacional do Agronegócio - CONSAGRO - vir a constituir um fórum permanente de discussão e encaminhamento de questões relacionadas à agricultura e transportes, bastando que, para tal, o Ministério dos Transportes seja incluído entre seus membros e se crie um Grupo Temático específico.

Finalmente, o fato do Grupo Interministerial ser permanente faz surgir uma expectativa de que seu trabalho possa acompanhar, com agilidade, as mudanças que ocorrem no panorama econômico nacional; resulte em proposições que, de fato, permeiem o processo decisório, independentemente de rotinas burocráticas; busque a horizontalização de decisões no âmbito da administração pública federal; promova a integração vertical entre as esferas públicas federal, estadual e municipal; torne-se um canal pelo qual a sociedade tenha, junto ao Governo, acesso reivindicatório ou meios de exercício de seu direito de controle social da ação governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MAARA/MT/Seplan/SAE. PROMOSAFRA - Programa de Racionalização da Movimentação da Safra. Brasília, DF, 1993.

Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. Corredores de Transporte Multimodais. Brasília, DF, 1996.

Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT. Corredores de Transporte - Proposta de Ações para Adequação da Infra-Estrutura e para Racionalização do Transporte de Granéis Agrícolas - Relatório de Atualização. Brasília, DF, 1997.

DNER/INCRA/GEIPOT. Manual de Rodovias em Assentamentos nos Projetos de Reforma Agrária. Brasília, DF, 1997.

(1) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Agricultura e Abastecimento (Deplan/SPA).

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 01 - Jan - Fev - Mar - 1999

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

O RISCO CAMBIAL E A SOBERANIA NACIONAL

Carlos Nayro Coelho⁽¹⁾

Antes de adotar, a partir de janeiro, o sistema conhecido como câmbio livre, existiam duas correntes exercendo pressão sobre o governo no tocante à política cambial. A primeira, chamada desenvolvimentista, defendia a desvalorização imediata do real, dentro do pressuposto de que a moeda nacional estava sobrevalorizada. A outra sustentava a idéia de que o real precisava ser defendido a qualquer preço, mesmo considerando o elevado grau de exposição do Brasil ao risco devido ao problema do déficit público.

Depois de alguns meses de vigência desse sistema, em que a cotação do real em relação ao dólar sofreu grandes flutuações (chegou a cair mais de 80% em relação à cotação de dezembro de 1998) e aparentemente ainda não encontrou um ponto de equilíbrio, vale perguntar: quem realmente tinha razão nesse processo?

Como se sabe, a conta mais comum para determinar se uma moeda está ou não sobrevalorizada é comparar a relação entre a inflação doméstica e a inflação externa (considerando uma cesta de moedas) com a evolução da taxa de câmbio. Se a primeira for maior que a segunda, de acordo com essa metodologia, é porque

existe sobrevalorização e o índice da mesma é exatamente a diferença entre as duas.

Com base nesses cálculos é que algumas pessoas afirmavam que o real precisava ser corrigido em relação ao dólar em 8%, algumas em 10% e outras em mais. Na realidade, o que aconteceu no México em 1993, nos países do sudeste da Ásia em 1997, na Rússia no ano passado e nesses últimos dois meses no Brasil apenas confirmou que a questão do câmbio nos países em desenvolvimento é uma questão muito mais profunda, complexa e subjetiva do que uma questão puramente estatística. Dessa forma, qualquer medida mais profunda nessa área tende a ser extremamente arriscada.

As mudanças no câmbio dos países mencionados mostraram claramente que os seus desdobramentos são imprevisíveis, e geralmente fogem do controle das autoridades governamentais. Na maioria das vezes, uma meta de desvalorização leva rapidamente a desvalorizações sucessivas e muito superiores à pretendida inicialmente, e, o que é pior, para estancar as quedas e corrigir os estragos, os governos têm que pedir ajuda aos organismos internacionais, e geralmente lançar mão dos controles que existiam antes da desvalorização, só que em um ambiente bem mais complexo e muito mais adverso. Isso é exatamente o que está ocorrendo no Brasil, quando o Banco Central já inicia os primeiros passos, ainda que tímidos, na direção da intervenção.

Os fatores que aumentam o grau de exposição do país ao risco e criam condições para o ataque contra a moeda são bastante variados e, se não forem corrigidos rapidamente, terminam por forçar uma crise cambial e, por consequência, uma crise geral na economia.

No Sudeste da Ásia, por exemplo, os fatores determinantes foram a hipertrofia e excessos de créditos em liquidação (de difícil recebimento) do sistema financeiro, junto com o excesso de intervenção do Estado na alocação de recursos, no processo conhecido como "crony capitalism" (que, em português, significa mais ou menos capitalismo entre amigos), já que as contas externas apresentavam grandes superávits e as internas estavam equilibradas. Na Rússia foi a conjugação

de vários fatores negativos, tanto de natureza política como financeira, ligados à transição do socialismo para o capitalismo. No México, em 1993, como no Brasil, atualmente, os fatores determinantes foram os grandes incrementos no déficit público e em conta corrente.

O reflexo desses problemas na moeda não é, portanto, apenas uma questão de sobrevalorização, pois, no tempo t , se o Governo tiver reservas suficientes e corrigir rapidamente as causas de pressão sobre a moeda, tudo volta à normalidade sem que se fale mais em defasagem cambial. Se ocorrer o contrário, a situação se transforma naquilo que os economistas chamam de "overshooting", mas que em linguagem popular significa simplesmente "estouro da boiada", onde previsões estatísticas ou discussões a respeito de sobrevalorização dão lugar, com grande intensidade, a ações diretas dos especuladores em busca do lucro imediato e dos demais agentes econômicos, que, com sinais nítidos de desespero, lançam-se no mercado de divisas em busca de um abrigo seguro para seus investimentos e poupanças, o que agrava mais ainda o contexto.

Nos países que enfrentaram ataques contra a moeda e foram obrigados a deixar o câmbio flutuar, como foi dito, os resultados no curto prazo foram devastadores, com suspensão do fluxo de investimento externo, com grandes quedas no PIB, aumento no nível de desemprego, etc. No Sudeste da Ásia, todavia, devido às condições saudáveis das contas públicas, da relativa folga nas transações correntes e da inexistência de um passado de indexação, os países já estão dando sinais nítidos de recuperação, com reflexo positivo no câmbio e sem inflação. O won (moeda coreana), que no auge da crise chegou a cair 81,6%, apresenta hoje uma desvalorização de apenas 19%. Na Tailândia, onde nos momentos mais turbulentos o dólar subiu mais de 117% em relação ao baht, a desvalorização hoje não chega a 20%. No Japão, onde o dólar chegou a 146 yens, hoje a cotação gira em torno de 110 yens. No México, onde o dólar após a desvalorização já subiu mais de 160%, persiste uma inflação de pouco menos de 20%, que por sinal foi a maior da América Latina no ano passado.

Na realidade, o único país que sofreu ataque especulativo, e passou incólume, foi a Argentina. No auge do "efeito tequila", os argentinos foram claramente sábios

em pedir socorro internacional para não mudar o modelo cambial existente, e eficientes no sentido de remover, rapidamente, os fatores que ainda estavam expondo o país ao risco, notadamente na área previdenciária. Hoje não se fala mais na Argentina em sobrevaloração cambial e o país tem as condições ideais para adotar, sem traumas, o dólar como meio oficial de troca e com isso trazer a taxa de juros interna para os níveis internacionais(2).

No Brasil, a situação tende a ser mais grave ainda, pois a economia foi indexada (tendo o dólar como principal valor de referência) por muito tempo, a política cambial além de ter sido decisiva no combate à inflação inercial continuava sendo um mecanismo vital para manter a confiança na moeda e em passado recente, o povo brasileiro foi vítima de um confisco traumático, sem nenhum resultado positivo. Dessa forma, dificilmente se a desvalorização de mais de 60% do real for mantida, não haverá em grande escala repique inflacionário na economia, como aconteceu muitas vezes no passado.

O Brasil durante certo período passou a ser uma prioridade internacional. No auge do ataque especulativo, quando o Governo brasileiro decidiu pedir ajuda internacional para segurar o real, o Brasil passou a ser o centro das atenções (e da simpatia) dos maiores países do mundo, devido a temores que a crise brasileira se alastrasse pelo resto da América Latina. Todavia, depois que esse temor mostrou-se infundado, a sorte da moeda brasileira passou a ser um assunto puramente doméstico. A idéia da necessidade premente de ajuda externa para defender o real não domina mais a agenda dos organismos financeiros internacionais.

De qualquer maneira, existem alguns fatores positivos no presente contexto brasileiro, que podem sem dúvida, contribuir para retirar o país da enrascada cambial em que se meteu.

O primeiro é o extremo artificialismo de uma taxa de câmbio de R\$2 ou acima R\$2 por dólar, que sem dúvida reflete apenas o lado negativo da economia e o jogo dos especuladores. Para confirmar isso, basta verificar o que pode acontecer com os principais indicadores da economia brasileira em 1999, vis-à-vis os de outros países, se essa taxa de câmbio prevalecer.

Comparativo do PIB

	1998(1)	1999(2)
Brasil	820	430
Canadá	628	660
Espanha	540	550
México	420	440
Argentina	340	350

Fonte: Banco Mundial

(1) Dados Preliminares.

(2) Projeção

Como se sabe, a economia brasileira, segundo dados preliminares do Banco Mundial, foi a oitava do mundo em 1998, com um PIB aproximado de US\$ 820 bilhões, ficando logo abaixo da China, que, depois da incorporação de Hong Kong, ficou com um PIB de US\$ 950 bilhões, e acima de países como o Canadá (US\$ 628 bilhões) e Espanha (US\$ 540 bilhões) e cerca de US\$ 100 bilhões acima das economias do México e Argentina combinadas. O quadro abaixo mostra como a situação ficaria em 1999, caso a taxa de câmbio de R\$ 2/US\$ permaneça.

Para estimar o PIB brasileiro em dólar em 1999, considerou-se uma queda de 2% no PIB real desse ano, em relação a 1998, quando o PIB real atingiu R\$ 870 bilhões. Para os outros países, considerou-se a taxa de crescimento dos últimos dois anos.

Como pode ser observado, mesmo com o sistema produtivo brasileiro produzindo mais de 2 milhões de veículos, com uma safra de grãos 10% maior do que a do

ano anterior, e sem que nenhum desastre físico de grandes proporções tenha atingido o Brasil, de repente, como num toque de mágica, graças à atual taxa de câmbio, deixamos de ser a oitava economia do mundo, para ser a 14^a, com um PIB pouco maior do que o da Argentina e inferior ao do México. Em termos de renda per capita, a brasileira cairia de pouco menos de US\$ 5 mil para níveis africanos, ou seja, para cerca de US\$ 2,6 mil, ou seja um terço da renda per capita argentina.

O segundo fator é justamente ligado a esses números apresentados. O lado real da economia está cada vez mais forte e competitivo. Com a abertura para o comércio exterior, apesar dos problemas ligados ao custo Brasil, juros elevados etc., o sistema produtivo brasileiro, como um todo, deu um salto qualitativo muito grande nos últimos anos. O agribusiness nacional, que representa mais de 40% do PIB, tem as condições de ser o centro dinâmico no processo de alavancagem das exportações brasileiras e da criação de empregos. Afinal de contas, não custa repetir que o Brasil é o único país do mundo dotado de uma infra-estrutura razoável, que dispõe em larga escala do fator de produção mais escasso no mundo atual, que é a terra, para entrar imediatamente no sistema produtivo. Existem 90 milhões de hectares nos cerrados, uma área equivalente a toda área cultivada com grãos nos EUA e na China (que é o maior produtor do mundo) pronta para ser utilizada.

O terceiro é que, ao contrário do Sudeste da Ásia antes da crise, o sistema financeiro brasileiro, além de ter sido saneado após a implantação do Plano Real, é considerado um dos mais modernos do mundo, sendo que em muitos aspectos serve de parâmetro para os países do primeiro mundo.

O quarto é que, diferentemente dos países do Sudeste da Ásia (e também da Rússia), as instituições democráticas brasileiras estão plenamente consolidadas, com um governo exercendo em sua plenitude o ato de governar. E, ao contrário de alguns países da América Latina, não existe nenhum movimento político contestatório armado ou desarmado que possa eventualmente romper o equilíbrio existente e criar uma situação de risco político.

O quinto é que, embora tardiamente, e sob a pressão dos acontecimentos, o Congresso Nacional aprovou as propostas de ajuste fiscal apresentadas pelo Governo, o que de certa forma pode facilitar o trabalho de saneamento das contas públicas e com isso ajudar a recuperação da credibilidade do Brasil nos mercados.

Finalmente, no exercício ou na formalização dos contratos, as empresas já estão praticando taxas de câmbio bem inferiores à chamada taxa do mercado e, por incrível que pareça, a taxa de câmbio no mercado paralelo é também muito abaixo dessa taxa.

Quais são, então, as medidas que o Governo brasileiro pode tomar para trazer o câmbio para níveis que não ameacem a estabilização da economia, e que sejam compatíveis com a realidade econômica brasileira?

Como em situações semelhantes, o Governo pode adotar medidas de curto e de longo prazo. No curto prazo destacam-se as seguintes:

1. Desonerar as aplicações e os investimentos financeiros. Nesse aspecto vale dizer que o Brasil é o único país do mundo que tributa aplicações financeiras e considera aplicação financeira em renda fixa como atividade especulativa. O sistema financeiro foi criado para intermediar o fluxo de recursos entre o investidor e o sistema produtivo. A tributação deve ocorrer quando o investimento vira produção. Se ocorrer antes, é imposto em cascata. Além disso, não é lógico o Governo aumentar a taxa de juros para estimular o investimento (e desencorajar o consumo) e ao mesmo tempo cobrar Imposto de Renda, IOF, CPMF etc. Dada a intensidade com que isso ocorre atualmente, acredita-se que a eliminação desses impostos teria um impacto psicológico positivo muito grande no mercado e permitiria uma razoável redução na taxa de juros e, portanto, redução no crescimento da dívida interna. Tudo indica que o capital estrangeiro volátil que estava aplicado no Brasil já foi repatriado. Quem, dessa forma, está sustentando essas cotações irreais do dólar são brasileiros que estão retirando dinheiro das aplicações. Essa medida portanto contribuiria

também para reduzir a pressão sobre o câmbio.

2. Seguir estritamente as recomendações no tocante à redução do déficit público.

3. Manter uma reserva de contingência para intervir no mercado de câmbio para enfrentar bolhas especulativas e, no momento certo, levar o câmbio para níveis considerados aceitáveis, que não ameacem a estabilidade nem tumultuem a economia, como está acontecendo. Intervir no mercado de câmbio não é coisa do outro mundo e nem fere o princípio do câmbio livre. Os países desenvolvidos o fazem com grande intensidade. O Banco Central da Alemanha já interferiu várias vezes para manter o preço do dólar na Europa e para evitar o "débâcle" da lira italiana. Recentemente o FED interviu para segurar o ien japonês, que estava em queda livre. O que não se pode é permitir que o giro de um bilhão de dólares na mão de poucas pessoas forme a taxa de câmbio que vira a "taxa de mercado" e que o resto da economia, que não tem nada a ver com especulação, tem que adotar em suas transações. Apesar de terem ganho o primeiro "round", essas pessoas que apostaram contra o real e tiveram grandes lucros, têm que sentir o reverso da medalha.

Em termos de longo prazo, a lógica que deve dominar a formulação das medidas deve basear-se em dois pressupostos: evitar crises cambiais que desarticulam a economia, como a que o Brasil está atravessando, e criar condições que permitam a obtenção de altas taxas de crescimento do PIB, ou seja, juros baixos e investimentos externos.

Durante a década de oitenta e metade da década de noventa, até o advento do Plano Real, o Brasil sofreu a combinação perversa de altas taxas de inflação com recessão, devido à incapacidade estrutural de gerenciar a moeda. A Argentina passou por processo idêntico, só que mais grave, pois lá chegou-se à hiperinflação.

Com o Plano Real, o brasileiro voltou a ter auto-confiança, auto-estima etc., e

absorveu rapidamente a cultura da estabilização e o princípio de que o Banco Central era realmente o guardião da moeda. A atual crise parece que fez renascer todos aqueles velhos temores que já estavam esquecidos em algum lugar remoto da memória nacional.

O problema é que o mundo mudou muito nas últimas décadas e ainda está mudando de forma muito rápida, devido à crescente integração da economia em nível global e ao avanço da tecnologia. Atualmente, nenhum país pode se dar mais ao luxo de aplicar a velha filosofia "de esperar para ver o que acontece" sob pena de sacrificar irremediavelmente as futuras gerações.

Para qualquer país que deseje obter altas taxas de crescimento econômico é fundamental o investimento externo. Mesmo países comunistas, como a China e Cuba, estão fazendo grandes esforços para atrair capital externo. Todavia, o fluxo de capital externo é hoje grandemente influenciado por uma variável, chamada risco cambial. Em países onde esse risco é muito elevado, nem juros ou lucros absurdos conseguem atraí-lo. Já em países sem risco cambial o capital flui sem problemas. Não é sem razão que se prevê que mais de 85% dos investimentos externos, em 1999, ocorrerão nos EUA e na União Européia.

Por essa razão, a criação da moeda única para um grupo de países ou a estratégia da dolarização, coisas que eram impensáveis poucos anos atrás, hoje estão na ordem dia e são motivos de debate em todos os níveis de decisão. Na União Européia, a introdução do euro, além de ser um forte elemento no rumo da unificação política, é acima de tudo um forte instrumento de integração econômica (e, portanto, de eliminação das desigualdades entre os países) pois elimina o risco cambial (que sempre existiu nas economias mais fracas) e permite o melhor aproveitamento das vantagens comparativas existentes.

No fundo, a idéia que está por trás de tudo isso é que não vale a pena sacrificar indefinidamente uma sociedade com juros altos, baixas taxas de crescimento, imposto inflacionário etc., devido ao risco cambial e à incapacidade inerente de gestão fiscal e monetária.

No caso do Brasil e do Mercosul a opção pela dolarização apresentada pelo presidente da Argentina deve ser considerada mais seriamente. Dado o passado brasileiro e argentino de desacertos em termos de administração da moeda, dificilmente qualquer estratégia de estabilização ou de política monetária reduzirá, em uma escala desejável, o risco cambial e, portanto, a taxa de juros, em níveis internacionais.

Observe-se o caso da Argentina. Como se sabe, esse país adotou com sucesso o "currency board", que praticamente elimina o risco de pressão sobre a moeda ou de desvalorização, já que nesse sistema a quantidade de pesos em circulação (na relação de um peso por dólar) corresponde exatamente ao volume de reservas em moeda americana. Mesmo assim, só porque a moeda argentina chama-se peso, o mercado vê algum risco cambial, e a taxa de juros na Argentina é mais que o dobro dos juros em dólar. Vale a pena o sacrifício?

No Brasil, a estratégia da moeda única certamente encontrará grandes resistências, principalmente por parte dos grupos nacionalistas, que ainda se preocupam muito com questões de soberania, e por pessoas que enxergam problemas operacionais, principalmente no que se refere ao tratamento da dívida pública. Todavia, o fato concreto que reforça a tese do presidente argentino é que, do tabelamento à ancora cambial, praticamente todas as estratégias de estabilização foram adotadas no Brasil, e nenhuma deu resultado em termos de redução significativa da taxa de juros e, portanto, da geração de altas taxas de crescimento econômico. Só resta a dolarização, que permite a eliminação do risco cambial, juros em níveis internacionais e, portanto, melhor aproveitamento das vantagens comparativas no mercado internacional.

Embora seja uma estratégia de longo prazo, que exige estudos mais aprofundados, principalmente quanto à operacionalização, em princípio pode-se conjecturar que a introdução da moeda única poderia seguir o modelo de introdução do euro, notadamente no que se refere à dívida pública ou mesmo do real, com a moeda primeiro sendo escritural e contábil (no lugar da URV) e as cotações dos produtos sendo feitas nas duas moedas (dólar e real). Em seguida, seria substituída a base monetária, cujo saldo, em dezembro de 1998, foi de R\$

32,9 bilhões (aproximadamente US\$ 20 bilhões na cotação de R\$ 2).

O modelo argentino de repactuar a dívida interna através do BONEX e passar primeiro pelo "currency board" aparentemente não seria o ideal, devidos aos traumas que poderiam ser gerados no processo de conversão da dívida e porque o "currency board" é tecnicamente desnecessário (já que o volume da moeda nacional em circulação é vinculado diretamente ao volume de dólares existente nas reservas) e por representar mais um longo período de juros elevados.

Na questão do endividamento interno, o governo poderia reduzir drasticamente a taxa de juros, digamos para 10% anuais (o que traria uma grande alívio na administração da dívida) já que, na nova situação cambial, não tem mais sentido manter uma política de juros elevados para manter (ou atrair) o capital externo de curto prazo no país, ou como política antiinflacionária, vez que o real será substituído como meio de troca ou valor de referência.

Com relação ao setor agrícola, as perspectivas para os próximos anos, principalmente no tocante às exportações, vão depender do quadro que está se delineando em termos do desempenho da economia mundial e do resultado das mudanças na política cambial.

Tudo indica que, apesar da crise continuar atingindo países como o Brasil, seus efeitos residuais em termos globais serão menores em 1999, do que no ano anterior, com grandes chances dela ser completamente superada até o final do ano, por vários motivos.

Em primeiro lugar, como foi visto, os países da Ásia (que foram os pontos focais da crise), principalmente o Japão, Coréia do Sul e Tailândia, já estão apresentando fortes sinais de recuperação, haja vista a surpreendente recuperação de suas moedas frente ao dólar americano.

Em segundo lugar, as projeções de crescimento da economia americana para 1999 mostram o mesmo padrão de crescimento dos anos anteriores (em torno de 4%). A expansão da economia mundial, a partir do início dessa década, foi

influenciada em grande parte pelo excelente desempenho da economia dos EUA, cujo PIB passou de US\$ 5,5 trilhões em 1990, para mais de 7,8 trilhões em 1997.

Em terceiro lugar, as negociações da OMC a serem iniciadas nesse ano, na chamada "rodada do milênio", sinalizam mais liberalização do comércio, principalmente na área agrícola, o que, sem dúvida, é um importante fator de estímulo à expansão do comércio mundial e, portanto, de crescimento econômico em nível global.

Em quarto lugar, a "commodity" mais importante para o desempenho das economias, que é o petróleo, vem apresentando quedas sucessivas nos preços, e hoje a sua cotação, em termos reais é inferior à cotação vigente antes do segundo choque do petróleo em 1979. O impacto desse choque na economia mundial foi muito traumático, principalmente para o Brasil, dadas as condições econômicas existentes.

Finalmente, a experiência das últimas décadas tem demonstrado que, devido ao aperfeiçoamento e ao crescimento na eficiência dos instrumentos de política macroeconômica e à crescente interligação entre as economias em nível global, as fases depressivas ou de ajuste das economias (dentro da teoria dos ciclos econômicos) são cada vez menores e mais controláveis, bem diferente da década de trinta, quando a falta desses instrumentos transformou uma recessão, aparentemente conjuntural, na grande depressão.

No cenário doméstico, a liberação da política cambial, trouxe fortes elementos de incerteza entre os agentes econômicos, porque, historicamente, o câmbio no Brasil sempre foi uma questão de Estado e não de mercado, e portanto sempre foi severamente controlado pelo governo.

Tudo indica, todavia, que as recentes medidas de ajuste fiscal e a liberação do câmbio, tendem a eliminar rapidamente os dois principais focos de vulnerabilidade da economia brasileira, que sem dúvida colocaram o Brasil na "linha de fogo" do mercado financeiro internacional: o déficit público de 8% do PIB e o déficit em conta corrente.

Para a agricultura brasileira, a liberação do câmbio deve ser vista com otimismo, desde que a inflação fique sob controle. Se acontecer como no Sudeste da Ásia, onde as repercussões da turbulência cambial no sistema de preços foram mínimas, o setor agrícola como um todo tende a ser muito beneficiado, mesmo com alguns aumentos nos custos de produção, devido ao impacto dos insumos importados.

Como é do conhecimento geral, o agribusiness nacional, apesar de ainda enfrentar alguns fatores adversos ligados ao chamado "custo Brasil", é competitivo internacionalmente.

Um regime cambial favorável e a safra record de mais de 84 milhões de toneladas de grãos, prevista para este ano, significa, sem dúvida, uma grande alavancagem na renda agrícola e na meta de alcançar US\$ 45 bilhões nas exportações do agribusiness brasileiro até o final da safra 2002/03.

Brasília, fevereiro de 1999.

(1) PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do MA.

(2) Muitos podem argumentar que a dolarização representa perda de soberania de vez que o Banco Central perde sua função tradicional de controlador da moeda. No Mundo atual todavia, com a globalização, certos valores que no passado eram importantes, estão cada vez mais perdendo sentido e outros tornando-se cada vez mais vitais, com o risco cambial. A dolarização elimina esse risco. Na Europa, apesar da importância das demais economias, pode-se dizer que a introdução do euro foi nada mais nada menos que a marcolização da União Européia, vez que foi a Alemanha a grande patrocinadora da nova moeda e é a força da economia alemã que sem dúvida está lhe dando sustentação. Pelo que consta, nenhum país deixou de aderir ao euro por razões de soberania.

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 01 - Jan - Fev - Mar - 1999

SEÇÃO II

Artigos de Política Agrícola

**A INFLUÊNCIA DA POLÍTICA ECONÔMICA NA
EXPANSÃO DA SOJA NO BRASIL**

Philip F. Warnken⁽¹⁾

1.Introdução

O Brasil é o segundo maior produtor e exportador mundial de soja e derivados. Alcançou esta posição em menos de duas décadas. Em 1970, produzia menos de quatro por cento da soja do mundo e mantinha pouco mais de quatro por cento do mercado internacional da soja e subprodutos. No fim dos anos 80, o país produziu acima de 23 por cento da soja do mundo e teve uma fatia de 27 por cento do mercado internacional. Nesse período a produção de soja mundial subiu de 42 milhões de toneladas para 107 milhões, um aumento de 65 por cento, enquanto a produção do Brasil aumentou de 1,5 milhão de toneladas para 24,0 milhões, um aumento de 2.100 por cento. O crescimento na produção de soja brasileira contribuiu com mais de um terço do crescimento da produção mundial total no período.

Os números absolutos e relativos mostram que o crescimento da produção de soja brasileira desde que 1970 foi impressionante. A singularidade das taxas e o tamanho da expansão podem ser expressados talvez melhor dentro de uma

perspetiva global: neste século, em um período de tempo semelhante, nenhum outro *commodity* internacionalmente comercializado de qualquer país, teve a expansão de produção equivalente à da soja brasileira. Para os EUA a produção da soja, cresceu de aproximadamente 2 milhões de toneladas para 19 milhões durante um período de expansão de vinte cinco anos, de 1940 a 1965. Nos vinte cinco anos de 1970 a 1995, a produção de soja no Brasil aumentou de menos de 1,5 milhões de toneladas para quase 26 milhões.

O que provocou a explosão da soja no Brasil? O que explica isto? A resposta fácil seria dizer que o crescimento de produção de soja do Brasil simplesmente foi uma resposta às mudanças consideráveis da demanda doméstica e mundial por produtos derivados da soja. Esta explicação parece ser uma simplificação grosseira dos eventos. As mesmas ou semelhantes condições de demanda prevaleceram para outras nações produtoras de soja e, com exceção da Argentina, a resposta não foi comparável.

A demanda crescente foi uma condição necessária para crescimento de produção, mas não uma condição suficiente. O desenvolvimento da produção de soja do Brasil aconteceu em um período de crescimento rápido da demanda de produto derivados de soja em nível mundial, mas fatores de política econômica domésticos forneceram as condições para expansão do setor.

A discussão a seguir destaca quais as hipóteses levantadas para alguns dos elementos de política econômica mais importantes no desenvolvimento e crescimento do setor de soja⁽⁴⁾.

2. A Soja na Política Econômica Brasileira

O crescimento surpreendente da soja no Brasil nos anos sessenta e nos anos oitenta foi sem dúvida uma consequência da aplicação de mecanismos de política econômica. Desde o início, o setor de soja teve status especial e mereceu grande atenção por parte dos formuladores de política econômica. Ferreira et. al. nota que "a soja foi sempre considerada como um produto estratégico pelo governo, tendo sido privilegiado tanto no que se relacionava ao desenvolvimento de

tecnologias aplicadas quanto ao volume de recursos alocados via crédito rural e política de preços mínimos⁽⁵⁾.

Cedo esses formuladores de política econômica brasileiros tomaram decisões que influenciariam profundamente o desenvolvimento da soja brasileira. Em essência, esse setor foi considerado e tratado como uma "indústria infante". Foi protegido, subsidiado e estimulado. Transferiram-se dezenas de bilhões de dólares do tesouro nacional para o setor. As decisões para suportar esses custos públicos enormes foram decisões conscientes; o crescimento da indústria de soja serviu para atingir metas de política econômica importantes e aspirações que não puderam ser alcançadas de outras maneiras.

Posta na perspectiva dos anos sessenta, setenta e oitenta, a soja proporcionou diretamente para o Brasil seis objetivos-chaves para enfrentar as grandes preocupações nacionais: 1) economizar divisas através da substituição de importação, 2) aumentar o recebimento de divisas, 3) melhorar a dieta nacional 4) estimular o desenvolvimento industrial, 5) manter baixos os preços dos alimentos, e 6) ocupar o território nacional.⁽⁶⁾ O aumento da produção de soja diretamente foi de encontro a essas preocupações. Nenhum outro empreendimento agrícola ou industrial ofereceu vantagens semelhantes. A soja foi o empreendimento ideal para essa época.

3.Economia de Divisas

Com relação ao comércio internacional, a política governamental brasileira teve como principal objetivo economizar divisas. Implementado, o âmago da política implicava a substituição de importações, isto é, os bens importados sendo substituídos por bens produzidos domesticamente.

Os benefícios supostos da substituição de importação são duplos: as divisas são economizadas, e a indústria doméstica prospera como fornecedora dos bens antigamente importados.

No ambiente dos anos sessenta e setenta, muitas das políticas que agiam para

estimular o crescimento da indústria de soja foram formuladas com base no princípio da substituição de importação. O aumento da população do Brasil e o crescimento econômico provocaram mudanças dramáticas na demanda por alimentos, inclusive óleo vegetal. Nesse caso, o aumento de demanda era inicialmente suprido através de importações. Pelos idos dos anos de 1960 as despesas cambiais com importações de óleos vegetais estavam subindo rapidamente sem perspectiva de reduzir a velocidade. Um aumento da produção doméstica de soja oferecia a maneira ideal de encaminhar o problema da economia de divisas, e, porque a soja deveria ser processada, também encaminhava o assunto da industrialização.

Simplificadamente, a substituição das importações de óleos vegetais por óleo de soja domesticamente produzido poderia economizar milhões de dólares de divisas gastos com a importação de óleos vegetais. O processamento doméstico do produto ampliaria a base industrial da nação e aumentaria o emprego. Seriam necessárias novas fábricas para esmagamento de sementes oleaginosas, e a indústria de insumos agrícolas, juntamente com a bens de capital, cresceria para atender as necessidades de uma agricultura em expansão.

Através de políticas governamentais que estimularam a indústria doméstica, a produção de óleo de soja substituiu suas importações em 1970. Assim, o esforço de substituição de importação funcionou. Embora o Brasil tenha continuado a importar esporadicamente pequenas quantidades depois desse ano, o propósito da política era evitar que o preço doméstico subisse em períodos de pequenas perdas na produção.

4.O Aumento de Divisas

Embora o Brasil não tenha exportado óleo de soja até 1970, já vinha exportando farelo de soja nos anos anteriores. A demanda doméstica por farelo era muito pequena; essencialmente o produto era considerado apenas um subproduto do óleo vegetal. Essa postura mudou quando o enfoque do governo no comércio internacional começou a mudar do meio para o final dos anos sessenta. O Governo Militar que assumiu em 1964 deu maior atenção ao objetivo de

aumentar as divisas, com o crescimento das exportações. Na realidade, em 1970, o estímulo às exportações era um objetivo de política econômica explícito.

Com o crescimento do processamento doméstico da soja, era cada vez mais evidente que todo o complexo soja, e não apenas o farelo, oferecia um rico potencial de exportação. Por isso, foram implementadas políticas governamentais para estimular as exportações de farelo e óleo de soja e, em 1975, a entrada de moeda estrangeira através do complexo soja excederam 1,3 bilhão de dólares correntes⁽⁷⁾. Em pouco tempo, a soja e seus derivados substituíram o café como o produto mais importante da pauta de exportações agrícolas e, por volta de 1981, o complexo soja já era o mais importante item da pauta geral de exportação do Brasil, respondendo por 13,7 por cento do total exportado⁽⁸⁾.

5. Melhoria na Dieta Nacional

O objetivo de melhorar a qualidade dietética da população do Brasil, especialmente da população de baixa renda, estava também implícito nas políticas adotadas para ampliar a oferta de óleo de soja e de farelo no mercado doméstico e manter baixos os preços dos alimentos⁽⁹⁾. Nos anos sessenta, a fonte predominante de proteína animal era a carne bovina. Porém, devido aos preços relativos, carne de boi e as outras proteínas animais estavam fora de alcance de muitas famílias brasileiras.

Nessa época, o governo federal e os governos estaduais tomaram medidas especialmente destinadas a aumentar o consumo de proteína animal, estimulando o aumento da produção de frango e suínos, através do uso em grande escala do farelo de soja como um insumo básico. O consumo de carne de frango aumentou rapidamente, partindo de 217.000 toneladas em 1970 para mais de 2 milhões em 1990. Em 1995, o consumo de carne de frango chegou perto de 3,65 milhões de toneladas⁽¹⁰⁾.

6. Estímulo ao Desenvolvimento Industrial

As políticas governamentais também promoveram crescimento rápido da

indústria doméstica de esmagamento fazendo com que a capacidade de esmagamento crescesse mais rapidamente que a produção de soja. A efetividade das políticas é evidenciada pelo fato que, desde 1970, a capacidade instalada excedeu a produção de soja nacional disponível por uma margem considerável.

O emprego no setor industrial foi diretamente afetado pela expansão da indústria de esmagamento da soja, fazendo com que esse setor se tornasse em curto espaço de tempo o segmento mais importante da agroindústria e um dos maiores consumidores de bens de capital produzidos pelo setor industrial brasileiro.

Favorecida por incentivos fiscais e pelo crédito rural de investimento rural altamente subsidiado, a indústria brasileira de insumos agrícolas teve crescimento muito rápido durante os anos setenta.

O número de tratores em fazendas brasileiras cresceu de 166 mil em 1970 para mais de 650 mil em 1985.⁽¹¹⁾ Embora dados existentes não permitam uma análise detalhada, parece que uma parte importante do crescimento desse setor foi relacionado com o aumento da produção de soja, pois o número de tratores usados no processo de expansão da soja dos cerrados aumentou de 12.282 em 1970 para 94.354 em 1985.⁽¹²⁾

7. Manter Baixos os Preços dos Alimentos

O grande crescimento na demanda por óleo vegetal foi quase inteiramente suprido pelo óleo de soja. Entre 1965 e 1990, o consumo anual de óleo de soja no Brasil subiu de 45 mil toneladas para mais de dois milhões de toneladas. Nesse período, ele se tornou um dos itens mais importantes na cesta básica para famílias de baixa renda e da classe média baixa. Com a crescente importância de óleo de soja na cesta básica, o seu preço tornou-se uma preocupação crítica na política nacional de abastecimento.⁽¹³⁾ Por muito tempo essa política foi centrada na contenção de aumentos dos preços de alimentos, e o governo logicamente via o aumento da produção de soja como um meio importante para conter aumentos nos preços. Isso provocou o surgimento de várias políticas destinadas a assegurar o farto suprimento de óleo de soja, a baixos preços, para o mercado doméstico.⁽¹⁴⁾

8.Ocupação do Território Nacional

O Brasil é provavelmente uma das poucas nações do mundo a apoiar o objetivo de ocupação territorial. A aspiração pode ser exclusivamente brasileira e, talvez por isto, nem sempre não é reconhecido explicitamente ou articulado claramente pelos formuladores de política.

A aspiração de ocupação territorial no Brasil tem uma história longa, mas sua expressão ficou especialmente clara durante a regime militar que começou em 1964. Tem muitos símbolos: a construção de Brasília, a construção da estrada Transamazônica, que foi uma tentativa abortada para colonizar o território amazônico, e a política de crescimento populacional existente há muito tempo⁽¹⁵⁾. A abertura do imenso cerrado para produção de soja é outra expressão dessa aspiração.

Uma variedade de políticas governamentais brasileiras e programas específicos esforçaram-se em fomentar a produção de soja nos cerrados. Além disso, os impactos de políticas econômicas gerais foram com frequência desproporcionalmente maiores nos cerrados que em outras regiões. Dada a natureza dessas políticas durante o período de 1965-1990, não há dúvida de que ocupação territorial com a soja era um objetivo importante do governo.

A soja foi o grande motor do crescimento demográfico e econômico dos cerrados. A produção de soja e o crescimento da população no cerrado são altamente correlacionados. A produção na região cresceu de perto de nada em 1970 para quase um quarto de produção nacional total em 1990. Ao mesmo tempo a população da área cresceu perto de 6 milhões de pessoas, partindo de uma base de 6,5 milhões em 1970.⁽¹⁶⁾ Atualmente, a soja ocupa mais terra cultivada nos cerrados que todas as outras culturas juntas. Isso mostra que o cultivo da soja tem aumentado, diretamente e indiretamente, o emprego no campo, via produção, comercialização e processamento. O impacto da soja foi tão grande que muitas das cidades do cerrados são conhecidas como "cidades de soja."

Nenhuma outra cultura apropriada para os cerrados teve um potencial maior ou similar em termos de impacto nas condições demográficas e econômicas da fronteira agrícola do Brasil. No início, a soja serviu como meio para alcançar o objetivo nacional de ocupação territorial pela migração da população para a produção e colheita da soja. Mais recentemente, plantas de esmagamento, e os grandes complexos para a produção de frangos e de suínos com o suprimento de rações baseado no farelo de soja e de milho estão localizados nos cerrados. Em 1982 havia só uma processadora de soja em operação na área; em 1995, havia 29 plantas operando. Estas operações podem ter logo um maior impacto no emprego e na ocupação demográfica dos cerrados maior que a produção de soja propriamente dita. Em resumo, a aspiração nacional de ocupação territorial está sendo alcançada e a soja tem desempenhado um papel importante nesse processo.

9.Outros Fatores

Dois outros fatores, um dos quais não é diretamente um fator político-econômico, tiveram impactos notáveis no crescimento e desenvolvimento da indústria de soja do Brasil: a política doméstica de trigo e mudanças climáticas nas áreas tradicionais de cultivo de café⁽¹⁷⁾.

9.1.A Política do Trigo

O programa de produção do trigo do Brasil dos anos sessenta, setenta e oitenta é ainda outro exemplo da preocupação do governo em economizar divisas através da substituição de importação. Começando em 1962, o governo brasileiro iniciou um programa agressivo para buscar auto-suficiência em trigo. O enfoque em termos de localização estava na produção de trigo nas regiões tradicionalmente produtoras do sul, principalmente no Rio Grande do Sul. O programa de incentivo à produção envolveu o estabelecimento de preços mínimos de apoio para o trigo em níveis altos - às vezes o dobro dos preços mundiais - e forneceu volumes maciços de crédito para cooperativas e para os produtores de trigo.⁽¹⁸⁾

A produção de soja beneficiou-se diretamente o programa de trigo. A soja foi plantada como uma colheita de verão depois do trigo de inverno. A mesma

maquinária agrícola podia ser usada na produção de ambas as culturas. Frequentemente, os fazendeiros não precisavam aplicar fertilizante adicional para soja, pois podiam aproveitar a fertilidade residual da produção de trigo. A soja, como uma leguminosa, fornecia nitrogênio para o trigo. Além da complementariedade na produção, as mesmas instituições de mercado e a infraestrutura serviam para ambas as culturas.

Com cultivo das duas culturas consecutivamente na mesma área aumentava-se a produtividade da terra e dos mercados de insumos e produtos. Bem mais que metade da terra usada com o trigo era semeada com soja no meio dos anos sessenta e no início dos anos setenta. Porém, em 1973, plantadores de soja começaram a abandonar o trigo.⁽¹⁹⁾ Os preços do trigo tornaram-se menos atraentes, e com os rendimentos mais baixos, os produtores abandonaram a produção de trigo para se concentrar na soja. Assim, o efeito primário, de longo prazo do programa de promoção de trigo foi ampliar a produção de soja.

9.2.A Política de Erradicação do Café

O outro elemento que teve impacto na expansão da produção de soja no Brasil foi o fator climático. Em resposta a preços mundiais elevados, a produção de café nos anos cinquenta passou rapidamente para o região oeste de São Paulo e do Paraná. Foram destruídas áreas enormes de florestas virgens para acomodar a colheita. Depois da maioria da floresta ter sido derrubada tornou-se evidente que o desmatamento teve um preço alto e inesperado, pois esfriou mais ainda o inverno da região. A partir de meados da década de cinquenta, árvores de café foram destruídas repetidamente pelas geadas. No início eram replantadas, mas depois, especialmente depois da forte geada de 1975, elas foram erradicadas e não foram replantadas.

A redução da área com produção de café devido às geadas foi estimulada através de políticas oficiais que subsidiaram a erradicação de café, pois a geração de excedentes desse produto havia se tornado um grande fardo financeiro no esforço governamental de estabilização do preço. Foram removidos milhões de árvores. Em 1975 e 1976, calculou-se que 550 milhões de árvores no Paraná e São Paulo

foram destruídas.⁽²⁰⁾ A primeira cultura plantada na terra erradicada foi a soja. Dessa forma, a expansão da produção de soja resultado também da mudança no clima e da política governamental de erradicação do café, tornou-se o empreendimento principal da região.⁽²¹⁾

10. O Mercado Internacional

O setor de soja do Brasil surgiu dentro de um ambiente internacional com fortes incentivos para o crescimento da produção e da exportação. Embora a produção da soja no País possa, indubitavelmente, ter se desenvolvido até mesmo sem essas condições (o Brasil precisou do óleo e do farelo), não há dúvida de que, além das necessidades domésticas, são importantes as mudanças nas condições externas.

No início dos anos 70, aconteceram vários eventos no exterior que, em um período breve de tempo, trouxeram mudanças profundas para o setor de soja do Brasil. Como alguns desses eventos ocorreram quase simultaneamente, é difícil determinar os seus efeitos individuais.

Entre estes importantes eventos está a desvalorização oficial do dólar em 1971. Para os importadores de soja americana, esse fato representou uma grande redução de preços. Preços mais baixos trouxeram compras maiores e, em consequência da expansão da demanda mundial, os preços mundiais logo subiram. Em um movimento de surpresa no ano seguinte, a União Soviética comprou uma parte significativa da produção americana de grãos. Esse fato causou uma grande pressão nos preços mundiais das *commodities*, inclusive as da soja, cujo pico histórico aconteceu no ano seguinte.

Todavia, o evento que determinou a escalada de preços da soja foi o queda quase total no nível na captura de anchovas na costa peruana, como consequência do fenômeno El Niño, que foi excepcionalmente forte no período 1972-73. Como a indústria de ração do mundo era fortemente dependente do farelo de peixe do Peru, o farelo de soja passou a ser usado como fonte de proteína alternativa para a avicultura e para a suinocultura das nações industrializadas.

Além disso, as mesmas condições de El Niño, que causaram o desaparecimento das enchovas da costa do Peru, trouxeram uma seca muito grande em significativa parte da África central, com efeitos idênticos na produção de amendoim e, portanto, nas exportações de torta de amendoim, que é um subproduto altamente protéico, também substituto da farinha de peixe.

Como os únicos substitutos disponíveis para o farelo de peixe e torta de amendoim eram os farelos de sementes oleaginosas, como farelo de soja, a demanda por esses farelos de alto teor de proteína alcançou níveis sem precedentes. De 1972 a 1973, o preço médio mundial de soja subiu 81 por cento, enquanto o do farelo de soja subiu 105 por cento.

O governo americano respondeu à escalada nos preços impondo um embargo nas exportações de soja e de farelo de soja em junho de 1973. Embora o embargo tenha permanecido apenas por poucos dias, teve notáveis impactos no curto e longo prazos. No curto prazo, causou um grande e rápido aumento do preço do farelo de soja. Na França, por exemplo, com o anúncio do embargo, os preços do farelo de soja saltaram de 65 para 240 francos por cem quilos.⁽²²⁾

Para o Japão e a maioria dos países da Europa Ocidental, a experiência de 1973 revelou-se profundamente penosa. A avicultura desses países era quase totalmente dependente dos farelos protéicos importados do Peru e dos EUA. Embora os preços tenham caído, com a fim do embargo, a confiança do mercado internacional nos EUA como uma fonte segura de farelo de soja foi abalada.

Com o embargo americano, a soja brasileira começou a despertar mais interesse no mercado internacional. O Japão, seguido por nações européias, enviou representantes ao Brasil para avaliar a viabilidade de ampliar as fontes de suprimento de farelos protéicos.⁽²³⁾

Os compradores internacionais aparentemente gostaram do que viram no Brasil e mostraram-se dispostos a pagar um premium pela soja em grão e pelo farelo de soja brasileiros. A qualidade, medida em termos de óleo e conteúdo de proteína, era superior à dos americanos. O conteúdo de óleo de soja do Paraná e São Paulo

estava acima de 18,5 por cento contra 17,7 por cento da soja americana.⁽²⁴⁾ Em 1977, o premium no óleo era cotado entre três e cinco dólares por tonelada. O conteúdo de proteína do farelo de soja brasileira era mais alto que o do farelo americano, ficando entre 47 e 48 por cento contra 40 a 44 por cento. Também, a maioria dos compradores mostrou preferência pela ração peletizada brasileira em detrimento da não peletizada americana. Uma atração adicional do farelo brasileiro era que alguns compradores europeus o reprocessavam para extrair mais óleo.⁽²⁵⁾

Existe um debate em torno do impacto que o embargo dos Estados Unidos causou no setor de soja do Brasil. Porém, não há nenhuma dúvida de que 1973 marcou o começo de um período de rápido crescimento da exportação de soja e do volume de produção no Brasil. Em quatro anos, a exportação da soja e dos seus derivados aumentou 125 por cento. Dez anos depois, a produção alcançou 14,6 milhões de toneladas, quase que o triplo da produção de 5 milhões obtida em 1973.

Os preços mundiais da soja e de seus derivados tiveram de maneira geral tendência decrescente a partir de 1973, enquanto a produção de soja brasileira e mundial tiveram uma tendência crescente. Isso significa que a oferta mundial deslocou-se mais rapidamente que a demanda mundial. De qualquer forma, a taxa de aumento na demanda mundial de derivados de soja foi maior de que a de qualquer um dos principais produtos agrícolas comercializados no mundo.

No período de 1973 a 1993, a taxa de crescimento anual média do consumo de soja mundial foi de 3,3 por cento. Para milho, trigo e arroz, as taxas de porcentagem análogas foram respectivamente 2,3%, 2,5% e 2,6%.⁽²⁶⁾ A alta taxa de crescimento da demanda de soja mundial, claro, está ligada diretamente ao crescimento mundial do consumo de óleo de soja e proteína animal, especialmente na avicultura e na suinocultura. Os óleos vegetais e as proteínas animais possuem alta elasticidade renda; com exceção para as classes mais ricas. Com isso as pessoas compram mais óleo vegetal e proteína animal com o aumento de suas rendas.

A longo prazo, o crescimento da demanda foi o fator externo que mais

influenciou o setor de soja brasileira. A resposta da produção para o incentivo de crescimento de demanda foi notavelmente ágil; desde 1973, o País contribuiu com quase dois quintos do aumento total na oferta de soja no mundo.

A FORMAÇÃO DE BLOCOS REGIONAIS E O SISTEMA MULTILATERAL DE COMÉRCIO

Antonio Luis Moraes⁽¹⁾

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da segunda metade deste século tem se observado de forma aguda o paradoxo da coexistência do objetivo de liberalização do comércio internacional com as práticas que lhe são contrárias. Isso não apenas em relação aos setores industrial e agrícola, crescentemente protecionista, mas também no âmbito dos diferentes segmentos da produção manufatureira.

A políticas comerciais e econômicas de caráter restritivo aos fluxos de bens, serviços e capital revelaram-se inconsistentes com as mudanças na ordem econômica internacional, caracterizada por inovações tecnológicas e organizacionais, mudanças profundas na organização política das nações (fim da guerra fria, democratização) e sua crescente interdependência, esgotamento da capacidade do Estado em manter seu nível de participação no sistema econômico e intensificação da competitividade internacional.

Essas forças desencadearam, a partir dos anos 80, um processo generalizado de ajustamento econômico tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento,

onde foram iniciadas reformas profundas com reflexos positivos sobre seu quadro macroeconômico e para a sua inserção na economia mundial. Isso contribuiu para que se caminhasse com maior firmeza em direção ao objetivo de liberalização comercial, seja no contexto do sistema multilateral, fortalecido pela Rodada Uruguai, que apresentou um saldo positivo relevante, seja no âmbito regional em que se observa uma tendência de ampliação das iniciativas de integração econômica, notadamente através da criação de áreas de livre comércio.

A liberalização dos mercados nacional e internacional é a direção para a qual sopram os ventos oriundos das principais correntes de pensadores econômicos (Krugman, Friedman, Dornbusch e outros) e dos governos e organizações internacionais (BID, BIRD, FMI, OMC). Essa é uma tendência generalizada que inexoravelmente converge para a integração plena da economia mundial num futuro menos distante do que se supunha. É o fenômeno da globalização que, com diferente intensidade, se manifesta em todas as nações, dentre as quais incluem-se os países do Leste Europeu e a própria China.

No que se refere ao predomínio daquele cenário de globalização, Rodrik chama a atenção para o fato de que prevalece um alto grau de isolamento entre as nações, sendo a economia mundial atualmente menos integrada do que no final do século XIX. E afirma que tanto a Europa quanto os EUA são economias menos abertas do que foram durante o padrão ouro, e as exportações do Japão, relativamente à sua produção agregada, são menores do que durante o período entre a primeira e segunda guerra mundial⁽²⁾.

Em que pese haver entre as lideranças das nações que integram a OMC um certo consenso quanto a essa tendência, muitas são as dúvidas quanto ao melhor caminho a ser seguido, se preponderantemente o do multilateralismo, do plurilateralismo ou mesmo o do bilateralismo, e qual a cadência a ser imprimida. E à medida que os objetivos de liberalização comercial sejam mais ambiciosos, como é o caso dos blocos econômicos, também maiores são as pressões dos grupos de interesse para que os governos sejam "cautelosos" e mais "eficientes" na defesa do "interesse nacional". Exemplo nesse sentido ocorreu com a formação da Área de Livre Comércio Norte-americana (NAFTA) e está ocorrendo com a participação brasileira nas negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)⁽³⁾.

O objetivo deste artigo é examinar os antecedentes e fundamentos do regionalismo, com destaque para as tendências recentes de integração regional e seu mérito para os objetivos de liberalização comercial "vis à vis" ao sistema multilateral, bem como analisar as disciplinas da Organização Mundial de Comércio (OMC) referentes à formação de blocos regionais.

2. O SISTEMA MULTILATERAL

No âmbito do GATT foram realizadas, tal como previsto pelo próprio Acordo criado em 1947, inúmeras rodadas de negociação que resultaram na redução dos níveis de proteção tarifária e no estabelecimento de disciplinas mais rígidas de combate às práticas restritivas ao comércio, sendo de se destacar as Rodadas Tokyo (1973-1979), quando foram aprovados os acordos de subsídios, anti-dumping e de direitos compensatórios, e a Rodada Uruguai (1986-1993), considerada a mais importante de todas por conta da amplitude e abrangência de seus resultados, especialmente em relação ao setor agrícola.

A acentuada expansão do comércio de produtos manufaturados ao longo desse período de existência do GATT é atribuída à redução de suas tarifas de 50% em 1947 para o nível médio de 5%, atualmente vigente nos países desenvolvidos⁽⁴⁾. O mesmo não se pode afirmar no caso dos produtos agrícolas, cujas alíquotas ainda permanecem relativamente elevadas, após ter experimentado uma escalada protecionista sem precedentes, sob a forma de subsídios à exportação, apoio interno e barreiras técnicas, além da chamada proteção na fronteira sob a forma de barreira tarifária⁽⁵⁾. À medida que as tarifas perderam relevância como instrumento de proteção, em seu lugar proliferaram as mais variadas formas de restrição não tarifária, como meio de escapar às disciplinas do GATT e enfrentar as crises econômicas, em resposta a pressões por medidas urgentes de proteção não extensivas às demais partes contratantes, violando assim o princípio de nação mais favorecida. Isso contribuiu para a erosão do sistema multilateral e estimulou a crescente formação de blocos econômicos regionais.

De fato, nas últimas quatro décadas, o comércio internacional foi multiplicado por 15 e apresentou taxas elevadas de crescimento bem acima das observadas em relação à produção, cujo valor foi multiplicado por 6, elevando a participação do comércio de

bens no PIB mundial de 7,1% em 1950 para 17,1% em 1993⁽⁶⁾. E, no período 1964 a 1992, os valores da produção e das exportações dos países industrializados cresceram 9% e 12%, respectivamente, sendo que a taxa de crescimento dos fluxos comerciais apresentou declínio no período 1980/93, se situando em 4%. Mas, a partir de então, se recuperaram e crescem 8% ao ano até 1996⁽⁷⁾. Segundo Houthakker e Magee, citados por Whalley (1996, p. 19), aquela diferença entre as taxas de crescimento das exportações e do PIB se deve em parte ao fato da elasticidade da demanda por importações ser maior do que 1 para muitos países.

A explicação para o referido desempenho do intercâmbio comercial, a partir dos anos 80, vai muito além da liberalização comercial tarifária havida sob os auspícios do GATT. Ela compreende as iniciativas unilaterais promotoras do livre comércio, realizadas pelos países em desenvolvimento, que abandonaram a política de substituição de importações por eles longamente utilizada; a retomada dos esforços de integração regional mais profunda e aberta, incluindo medidas relacionadas com os fluxos de serviços e de capitais, e a harmonização de legislações e regulamentos; e os avanços tecnológicos que contribuíram para a redução de custos, em especial nas áreas de transporte e comunicações, e aumento da eficiência econômica. Em sentido mais amplo, há de se ter em conta o fenômeno da "globalização", do qual faz parte a internacionalização dos investimentos e da produção e a inserção da China na economia mundial a partir de 1978, cujas exportações respondem por 25% de seu PIB (Krugman 1995, p. 328).

A par das motivações de natureza política, a tendência mais recente de liberalização comercial tem, conforme anteriormente mencionado, fundamentos econômicos mais sólidos e faz parte de uma mudança estrutural da economia mundial e das políticas macroeconômicas nos países em desenvolvimento, notadamente em relação ao setor agrícola. De outra parte, os resultados da Rodada Uruguai, mesmo os passíveis de quantificação, apresentam incertezas quanto ao seu impacto sobre o comércio e a economia mundial, havendo ampla variação entre os resultados encontrados em diferentes estudos realizados durante e após as negociações multilaterais concluídas em dezembro de 1993. As estimativas de ga-nho anual em termos de aumento da renda mundial a partir de 2005, feitas ao longo daquelas negociações multilaterais, se situavam entre \$200 e \$300 bilhões, correspondendo aproximadamente de 1% a 1,5% do PIB mundial ou entre 4% e 7% do comércio mundial. E os estudos realizados após

a conclusão da Rodada Uruguai⁽⁸⁾, concluída em 1993, sugerem um ganho anual, também a partir de 2005, que varia entre aproximadamente 0,35% e 2,5% do PIB mundial, ou seja entre \$70 e \$500 bilhões, que corresponde às estimativas do secretariado do GATT, cuja cifra anteriormente encontrada foi de \$ 275 bilhões⁽⁹⁾. Esse é um resultado tido como modesto, inclusive para os países em desenvolvimento que, segundo os referidos estudos, seriam os principais beneficiários, em termos de bem-estar, devido à tendência de redução de preço para os consumidores.

O mérito maior da Rodada Uruguai parece residir na interrupção de um processo de aumento continuado das distorções no mercado internacional, fortalecimento do sistema multilateral, maior transparência das políticas e práticas comerciais nacionais, melhoria das condições de acesso a mercados em agricultura e têxteis, e a quase plena consolidação tarifária, que no caso dos países em desenvolvimento passou de 22 para 72% de suas "linhas tarifárias⁽¹⁰⁾". Houve também a incorporação de novas disciplinas nas áreas de anti-dumping, salvaguardas, medidas compensatórias, subsídios, e balanço de pagamentos, assim como compromissos em relação a compras governamentais, produtos lácteos, carne bovina, aeronaves, agricultura, têxteis, propriedade intelectual, e medidas relacionadas a investimentos, bem como um Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços. Isso além do fato de ter assentado as bases para novos avanços na liberalização comercial, estando prevista a realização de sucessivas e periódicas rodadas de negociação (Artigo 19 da GATT/OMC), a começar pela retomada das negociações agrícolas a partir de 1999. Mas isto pode ser considerado muito pouco diante das mudanças que se observa no cenário econômico mundial e do anseio das nações no aprofundamento de sua inserção no mercado internacional, conforme atestam as iniciativas regionais conducentes ao livre comércio.

As negociações da Rodada Uruguai, que duraram 7 anos, revelaram, a exemplo das rodadas anteriores, ser difícil obter avanços significativos na liberalização do comércio internacional, assim como na incorporação de novos temas às disciplinas do GATT/OMC, tais como serviços, investimento, meio ambiente, direitos trabalhistas e política da concorrência. O princípio da não discriminação, contido na cláusula de nação mais favorecida (Artigo 1º do GATT), constitui importante obstáculo à liberalização comercial, sobretudo à medida que aumenta o número de países participantes do sistema multilateral⁽¹¹⁾. Essa é a razão pela qual ocorreu uma

proliferação de práticas inconsistentes com aquele princípio, cuja erosão parece ter se acentuado na década de 80, quando houve também uma fuga para o bilateralismo e regionalismo, que se fortalece nos anos 90, havendo o temor de que possa vir a bloquear o avanço do multilateralismo. De qualquer forma afigura-se improvável que seja realizada uma nova rodada de negociações multilaterais antes de 2005, quando será alcançada a plena implementação dos compromissos assumidos no GATT-1994. Isso devido principalmente às dificuldades existentes no que se refere à troca de concessões recíprocas em relação aos novos temas, conforme evidenciado na Rodada Uruguai, que são precisamente os de maior interesse para os países desenvolvidos⁽¹²⁾. No que se refere à agricultura, as negociações da Rodada Uruguai serão retomadas, conforme previsto no Acordo Agrícola, mas parecem ser limitadas as possibilidades de haver avanço quanto ao objetivo de liberalização comercial, pois, conforme anteriormente mencionado, há diversos fatores que exercem forte pressão contrária à abertura dos mercados agrícolas, particularmente no contexto multilateral. Alguns desse fatores são: a) impossibilidade de serem realizadas trocas cruzadas com outros setores; b) aprofundamento da reforma da Política Agrícola Comum (PAC), conforme se esboça na Agenda 2000⁽¹³⁾ da União Européia (UE); c) desemprego mundial, sobretudo na Europa; e, segundo Miner, d) resistência dos países desenvolvidos à desgravação do comércio de determinados produtos sensíveis, como é o caso do açúcar, arroz e lácteos, que permaneceram praticamente intocáveis durante a Rodada Uruguai⁽¹⁴⁾. As barreiras às importações desses produtos chegam a alcançar 200%, e novos mecanismos de proteção foram legalmente instituídos durante a Rodada Uruguai. As restrições não tarifárias às importações foram mantidas, sob determinadas circunstâncias, e permitiu-se a prática de novas formas de subsídio, através de pagamentos diretos aos produtores, decorrentes de programas de sustentação de renda dissociados da produção. Muito dificilmente essas medidas protecionistas seriam eliminadas ou significativamente reduzidas, devido à resistência da UE.

O atual cenário econômico internacional exacerba o caráter restritivo daqueles fatores à liberalização comercial. Isso porque os problemas de desemprego, desequilíbrios das contas externas e a volatilidade dos fluxos de capital, em meio às crises financeiras dos países emergentes, induzem os países a assumirem posturas mais conservadoras em relação à maior abertura de seus mercados, sobretudo os agrícolas.

A exemplo das dificuldades associadas ao lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais, como no caso da Rodada Uruguai, afigura-se improvável que venha a ser possível a instituição de um processo permanente de negociações no âmbito da OMC, induzido pelas reuniões ministeriais que são realizadas bianualmente. Mas estas, conforme sugere Whalley, haveriam de estar inicialmente com atenção concentrada na implementação da RU e na solução de disputas, e a seguir no permanente monitoramento e interpretação dos acordos existentes⁽¹⁵⁾.

As dificuldades inerentes ao sistema multilateral, juntamente com as mudanças havidas no cenário econômico internacional e suas forças globalizantes, resultaram na expansão do bilateralismo, que já se manifestava desde os anos 60, como foi o caso dos Acordos de Alcance Parcial realizados no âmbito da ALALC/ALADI sem maior sucesso, mas adquire novo vigor nos anos 80, com o advento do regionalismo integracionista, liderado principalmente pelos EUA.

O bilateralismo foi fundamentado também no objetivo de administrar conflitos de interesse específicos na área comercial, que no caso dos EUA fazia parte de um objetivo maior de eliminar as práticas desleais de comércio pelos seus concorrentes, o que ocorreu através dos Acordos de Restrição Voluntária, eliminados na Rodada Uruguai e da aplicação indiscriminada de medidas anti-dumping e de direitos compensatórios. A prática desleal desses instrumentos de defesa comercial também tem sido adotada por outros países, principalmente Austrália, Canadá, Argentina e México, conforme se infere do elevado número de ações por eles iniciadas junto ao GATT. Segundo Haggard, em 1992, a Austrália e os EUA teriam iniciado, respectivamente, 123 e 51 ações anti-dumping, sendo a maior parte delas contra países em desenvolvimento⁽¹⁶⁾. Os países que integram a ALCA iniciaram, em 1996, 740 medidas anti-dumping e de direitos compensatórios, sendo 91 pelo Canadá, 319 pelos EUA, 128 pela Argentina, e 117 pelo México⁽¹⁷⁾.

3. O SISTEMA REGIONAL DE COMÉRCIO

O regionalismo tem seu "rationale" baseado em fatores de natureza política e econômica, sendo seus objetivos múltiplos e abrangentes, segundo os diferentes níveis almejados de integração comercial e econômica, quais sejam: áreas de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária e união política. Assim é que os

blocos regionais que estão se formando ou foram recentemente constituídos apresentam diferentes padrões de integração econômica e coexistem com outras iniciativas semelhantes no campo bilateral e multilateral.

A formação da área de livre comércio constitui o primeiro estágio da integração regional, em que são eliminadas as tarifas alfandegárias e as barreiras técnicas existentes entre os países da região, que continuam a adotar sua soberania em relação às tarifas aplicadas aos demais países, o que exige a negociação de regras de origem a fim de impedir que importadores de um dado país com alíquotas mais elevadas realizem importações através de outro país membro com alíquotas mais baixas, beneficiando-se indevidamente do livre comércio entre ambos. Assim, as regras de origem podem ser utilizadas como uma forma de protecionismo, incentivando os segmentos beneficiados a se oporem à liberalização comercial mais profunda. Essa triangulação dos fluxos comerciais constitui uma violação da política tarifária do país importador e deve ser evitada através do estabelecimento de regras de origem transparentes, não diferenciadas entre setores, e não muito rígidas para evitar que resulte em proteção indevida aos ofertantes de insumos da região.

As principais áreas de livre comércio existentes são as que decorreram dos acordos firmados entre os países nórdicos e transalpinos - European Free Trade Association (EFTA); entre Canadá, EUA e México - North American Free Trade Agreement (NAFTA); e entre os países asiáticos - Asian Free Trade Agreement (FTA); além da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA)⁽¹⁸⁾, cujas iniciativas estão sendo lideradas, respectivamente, pelos EUA e pelo Brasil. Cabe mencionar também as áreas de livre comércio formadas entre Estados Unidos e Canadá, entre Austrália e Nova Zelândia, e entre Colômbia, México e Venezuela.

A União Aduaneira corresponde à segunda fase da integração econômica, na qual, além da liberalização do comércio intra-regional, adota-se uma tarifa externa comum, o que exige dos países membros uma maior coordenação em matéria de política comercial, mas elimina o problema das regras de origem. Esse é o estágio em que se encontra atualmente o Mercosul e pelo qual passaram a ex-Comunidade Econômica Européia (CEE) e outros mercados comuns em sua etapa inicial.

A terceira fase é a do mercado comum, na qual ocorre a livre circulação de pessoas,

bens, serviços e capital, e se procede à harmonização das políticas fiscal e trabalhista, e das legislações e regulamentos que disciplinam o intercâmbio comercial regional. É neste estágio em que se encontram as atividades de formação do Mercosul, restando ainda a criação de instituições supranacionais com legislação e orçamento próprios. Outros exemplos de mercado comum são os existentes na África Central - União Econômica e Aduaneira da África Central (UDEAC), nos Andes - Mercado Comum Andino (ANCOM), no Caribe - Comunidade Caribenha e Mercado Comum (CARICOM), no Oriente Médio - Conselho de Cooperação do Golfo (GCG), e na Europa - União Européia (UE), que se encontra prestes a alcançar pioneiramente a etapa mais avançada do processo de integração econômica, ou seja, a união monetária, restando apenas a união política para que se tenha a integração plena das nações que fazem parte desse esforço⁽¹⁹⁾.

O aprofundamento da integração européia e a ampliação futura de sua abrangência geográfica através da incorporação dos países do Leste Europeu, elevando de 15 para 25 o número de países membros e cuja população soma 475 milhões, conferirá à UE considerável poder econômico e político⁽²⁰⁾. Fenômeno análogo ocorreu no sudeste asiático, através da EFTA e FTA, e na América do Sul, através do Mercosul, que deverá contar com o ingresso de novos membros (Colômbia, Venezuela e Chile), havendo a possibilidade de que a ALCSA venha a ser constituída.

Essas tendências integracionistas, concomitantes ao fim da guerra fria, e sua influência sobre a estrutura de poder econômico e político mundial levaram os EUA a expandir e aprofundar suas alianças com os países das Américas, através do lançamento do NAFTA e da ALCA, e com os países asiáticos através da APEC, constituindo a principal liderança das iniciativas de renovação do regionalismo. A ênfase conferida pelos EUA ao regionalismo é atribuída por Krugman ao vagaroso progresso alcançado pelo GATT na Rodada Uruguai, cujos resultados inferiores aos anteriormente experimentados seriam explicados por quatro fatores: 1) aumento no número de participantes, que tornou as negociações mais difíceis e agravou o problema relacionado com a "carona", ou seja o livre acesso de determinado país aos benefícios concedidos por outro país, em decorrência de negociação realizada com terceiros países; 2) mudança na natureza da proteção para o protecionismo administrado, tornando as negociações mais complexas e difíceis; 3) declínio no poder de domínio dos EUA sobre as negociações; e 4) diferenças institucionais entre

os países membros⁽²¹⁾.

Outras iniciativas de cooperação voltadas para a liberalização comercial através de acordos bilaterais foram ou estão sendo realizadas pelo governo norte-americano com Israel, Japão e Canadá; e pela União Européia com México, Chile, Brasil, e com os países do Leste Europeu, África e Caribe.

Segundo a OMC (1995, p. 77-91), até 1994 haviam sido notificados ao GATT 109 acordos de integração regional, referidos como "regional arrangements", 85 dos quais surgiram a partir dos anos 70. Isso contribuiu para elevar a participação do comércio intrablocos e interblocos no comércio mundial para 85% (Nakano e outros, 1994, p. 37), ou 61% (Bergsten, 1997) no caso de se considerar apenas o comércio intrabloco, conforme indicado no quadro a seguir.

Excluindo-se os blocos APEC e EUROMED, que estão longe de alcançar seus objetivos de liberalização comercial, previstos para serem alcançados até o ano 2020, pode-se afirmar que o livre comércio responde por pouco mais de 30% do comércio mundial. Mas à medida que esses blocos, juntamente com o bloco das Américas (ALCA), venham a ser plenamente implementados, ter-se-á então chegado próximo da plena integração comercial planetária, mesmo que continuem a existir barreiras no comércio entre blocos. Esse, entretanto, é um resultado difícil de ser alcançado, se não em prazos relativamente longos, possivelmente ainda mais longos do que previsto por aqueles blocos, em decorrência dos diversos fatores que atuam contrariamente a essa integração, a começar pela dificuldade assinalada por Krugman (1993, p. 58) de se antecipar seus resultados para os países que os integram, especialmente para os países em desenvolvimento em sua relação com os EUA. Evidência nesse sentido é o lapso de tempo já transcorrido desde o início dos entendimentos voltados à implementação desses blocos, sem que se tenha alcançado qualquer resultado para a liberalização comercial, até porque as negociações propriamente ditas para esse fim ainda não começaram no caso da APEC, sendo que em relação à ALCA as negociações foram formalmente iniciadas somente em abril de 1998, por ocasião da II Reunião de Cúpula das Américas em Santiago do Chile. E, transcorrido cerca de um ano após aquela data, os Grupos Negociadores ainda continuam na fase de identificação e detalhamento da metodologia e dos termos de negociação.



No que se refere à experiência histórica de integração regional, tem-se que a própria Comunidade Econômica Européia levou 40 anos para consolidar seu mercado comum, e segundo relatório da OMC os dados relativos ao comércio intra-regional, antes e depois da conclusão dos acordos regionais firmados até o início dos anos 90, revelam não ter havido uma maior regionalização do comércio, conforme indicado a seguir:⁽²²⁾

4. REGIONALISMO VERSUS MULTILATERALISMO

A questão fundamental a ser examinada é se o regionalismo é consistente com o sistema multilateral. Seriam eles basicamente complementares ou alternativos? Se complementares, quais seriam os pontos de convergência a favor do livre comércio e em que medida justificariam a acolhida da tendência regionalizante. E, se alternativos, quais seriam os elementos de conflito e em que medida o regionalismo comprometeria o sistema multilateral. A literatura sobre essa questão (Krugman, Lawrence, Wharley, Haggard, e Panagariya) revela sua elevada complexidade, havendo amplo espaço para controvérsia, sobretudo por se situar no campo da política econômica e, segundo Krugman, não há modelos sobre a economia normativa de política comercial "police formation" amplamente aceitos⁽²³⁾. Segundo Haggard o debate consiste em saber se a discriminação é inerente ao regionalismo ou ela pode permanecer aberta e constitui base para uma integração multilateral mais profunda⁽²⁴⁾.

Segundo a OMC, os dois sistemas são complementares e consistentes em relação ao objetivo de liberalização comercial, na medida em que suas disciplinas sejam respeitadas, segundo o princípio do chamado "regionalismo aberto", o que contribuiria para aumentar o livre comércio mundial e fortalecer o sistema multilateral. E como indicação dessa complementaridade argumenta que enquanto em certas áreas os Acordos Regionais têm experimentado avanços maiores do que no contexto multilateral, a exemplo do Acordo em "Trade-Related Aspects of Intellectual Property" (TRIPS), em outras áreas tem ocorrido o oposto, como é o caso dos compromissos em matéria de restrições tarifárias e não tarifárias, e de subsídios.

Essa é também a convicção aparente dos governos envolvidos em iniciativas integracionistas, os quais compartilham igualmente da opinião de que, diante da magnitude e escopo do regionalismo da atualidade, a complementaridade entre os dois sistemas não existe naturalmente e requer a adoção de princípios e regras que possam assegurá-la, o que representa um desafio.

O GATT, em seu Artigo XXIV, abre uma exceção ao princípio de não discriminação, constante do Artigo I do Acordo Geral (cláusula de nação mais favorecida), permitindo a realização de acordos de integração regional, sob o entendimento de que os mesmos não causam, necessariamente, efeitos adversos para terceiros países, e sob as seguintes condições, entre outras que objetivam acompanhar a implementação e funcionamento desses acordos:⁽²⁵⁾

Parágrafo 5º

"com relação à formação de uma União Aduaneira (UA), os gravames comuns

(tarifa externa comum) e outros regulamentos do comércio..... não deverão ser maiores ou mais restritivos do que geralmente incidente sobre os gravames e regulamentos que prevalecem no território das partes antes da formação da UA";

"com relação às Áreas de Livre Comércio (ALC)....., os gravames e outros regulamentos do comércio não deverão ser maiores ou mais restritivos do que os gravames e outros regulamentos do comércio existentes.....antes da formação da ALC";

".....deverá incluir um plano e um calendário para a formação da UA ou ALC durante um período razoável de tempo".

Parágrafo 8º

".... os gravames e outros regulamentos restritivos do comércio serão eliminados em relação a uma parcela substancial do comércio entre os territórios da união, ou pelo menos em relação a substancialmente todo o comércio de produtos originários desses territórios".

Parágrafo 7º

"Qualquer parte contratante que decida entrar numa UA ou ALC deverá prontamente notificar as PARTES CONTRATANTES e disponibilizar-lhes informações referentes à proposta de formação da UA ou ALC.";

"Se,, as PARTES CONTRATANTES considerarem improvável que tal acordo resulte na formação de uma UA ou ALC durante o período considerado pelas partes do acordo ou que tal período não seja razoável, as PARTES CONTRATANTES deverão fazer recomendações às partes do acordo. As partes não manterão ou colocarão em vigor,....., tal acordo se não estiverem preparados para modifica-lo em conformidade com aquelas recomendações".

As exigências contidas nos referidos parágrafos dão ampla margem de interpretação, o que contribuiu para explicar o fato de que nenhum dos mais de 100 acordos já firmados desde 1947 foi considerado em desacordo com aquelas disciplinas. E muitas são as críticas ao Artigo XXIV, a começar por sua própria existência, em função de

seus efeitos negativos sobre os próprios países signatários do GATT/1994 e demais parceiros comerciais⁽²⁶⁾. Ocorre que o regionalismo sempre constituiu um recurso importante de acomodação de conflitos de interesse entre grupos de países proximamente localizados e com alguma identidade ou afinidade cultural, política e econômica. Essa é uma realidade à qual se rendeu o GATT ao introduzir a exceção contida no Artigo XXIV e na Cláusula de Habilitação, e teve ampla acolhida pela grande maioria das nações, exceto China e Japão, e certamente continuará cada vez mais presente no cenário internacional.

Outras críticas de maior relevância àquele Artigo e suas implicações são examinadas a seguir.

A condição de que os integrantes de um bloco regional eliminem as barreiras de uma parte substancial⁽²⁷⁾ do seu comércio é questionada sob o fundamento de que pode apresentar resultados piores, em termos de bem-estar para a sociedade, do que se aquelas fossem apenas parcialmente eliminadas, preservando-se as barreiras cuja eliminação causasse desvio de comércio⁽²⁸⁾. Esse argumento é contestado por Lawrence ao considerar que o "rationale" na tomada de decisão política pode ir além do objetivo de maximização do bem-estar e contemplar ganhos de determinados segmentos às expensas de outros, em cujo caso a substancial remoção de todas as barreiras minimizaria o desvio de comércio. Nesse caso, haveria coerência com o princípio de nação mais favorecida, dado que os países não poderiam liberalizar apenas alguns setores selecionados⁽²⁹⁾.

Quanto à condição de que as barreiras em relação a terceiros países não sejam aumentadas, a principal crítica é a de que ela pode resultar em benefício para alguns desses países e penalidade para outros, na medida em que a tarifa externa comum não seja fixada com base no menor nível observado entre as partes que formam uma união aduaneira⁽³⁰⁾. E mesmo nessa eventualidade os países de fora da região continuariam sendo penalizados, ainda que em menor grau, pela ocorrência do desvio de comércio, o qual poderia ser atenuado através da redução simultânea da tarifa externa comum "pró rata" à progressiva eliminação das barreiras internas, conforme sugerido por Bhagwati. Ele considera que essa medida poderia ser implementada através de alterações no Artigo XXIV, com a introdução de novas disciplinas que impedissem a

formação de áreas de livre comércio com tarifas diferenciadas entre seus membros, abrangendo assim todo o universo tarifário, e permitissem somente a formação de uniões aduaneiras com tarifas externas comuns definidas com base nos menores níveis tarifários observados entre os países membros. Ainda assim considera que haveria acentuado desvio de comércio devido aos modernos métodos de proteção⁽³¹⁾. Igualmente ousada, se não impraticável, é a proposta formulada por McMillan, e endossada por Bhagwati, de que a formação das áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras deveriam estar sujeitas a um teste de admissibilidade, baseado na condição de que não resultassem na diminuição do comércio entre os países membros e terceiros países. Com o mesmo objetivo de minimizar o desvio de comércio Bhagwati sugere a revisão do Artigo VI do GATT, de modo a evitar que as medidas anti-dumping sejam utilizadas como uma forma disfarçada de proteção. Seu argumento é de que as ações anti-dumping podem transformar a criação de comércio em desvio de comércio.

Outra medida inovadora para contornar a dificuldade ou impossibilidade de evitar o desvio de comércio seria compensar os países penalizados por seus efeitos, negativos a exemplo do que ocorre quando há elevação da tarifa externa, preservando assim a estrutura e composição do comércio existente entre os países de um bloco regional e seus demais parceiros. Essa compensação poderia dar-se também através de uma redução da tarifa externa comum incidente sobre outros produtos, de modo a preservar o nível de importação procedente de fora da região, mas isto seria de difícil implementação devido ao fato de que os desvios de comércio mudam sempre que as condições de mercado se alteram, e exigiria as nem sempre eficazes medidas de "surveillance" e "enforcement" da OMC. Nesse caso, seria mais sensato contar com as possibilidades de compensação que naturalmente decorreriam dos chamados efeitos dinâmicos da criação da União Aduaneira em termos de maiores investimentos e aumento nas importações extra-zona por conta do efeito-renda. A tarifa externa comum permitiria, outrossim, restringir a possibilidade de práticas protecionistas, que tendem a ocorrer nas áreas de livre comércio. Isso porque passaria a existir maior rigidez quanto a mudanças de tarifa devido à falta de autonomia de cada país em realizá-la, para o que dependeria da aquiescência dos demais.

Uma questão fundamental não contemplada pelo Artigo XXIV diz respeito à abertura de um bloco regional à entrada de outros países, que faz parte do chamado

"regionalismo aberto", cujo mérito tem sido, evidentemente, objeto de consenso, incluindo-se o secretariado da OMC, que admite duas interpretações para esse conceito⁽³²⁾. A primeira delas considera que ficaria assegurada a consistência dos acordos regionais com o sistema multilateral, cuja natureza estaria ameaçada pela proliferação de grupamentos regionais, transformando em regra a exceção ao princípio de nação mais favorecida. Nesse caso chegar-se-ia, no máximo em 20 ou 25 anos, a uma divisão do comércio mundial em 2 ou 3 blocos intercontinentais, cada um com suas regras e livre comércio intra-bloco, mas as barreiras entre os blocos continuariam a existir. A segunda interpretação é a de que as barreiras internas ao comércio, no âmbito de uma determinada região, seriam gradualmente eliminadas "mais ou menos à mesma taxa e na mesma cadência de redução das barreiras em relação aos países não membros"⁽³³⁾. Nesse caso ideal, mas utópico, haveria uma convergência gradual do regionalismo para o multilateralismo, sem protecionismo e/ou práticas discriminatórias, já que o princípio de nação mais favorecida seria preservado.

O significado encontrado na literatura para o termo "regionalismo aberto" coincide com a recomendação do Grupo de Pessoas Eminentes⁽³⁴⁾, que em 1994 apresentou sua visão sobre a liberalização do comércio na Ásia e no Pacífico, baseada na livre adesão de outros países, condicionada somente ao cumprimento dos termos dos acordos regionais a que se refira⁽³⁵⁾. Essa é uma proposta ambiciosa e difícil, se não irrealista, de ser implementada, já que depende de um processo legislativo e está sujeita às pressões contrárias por parte de poderosos grupos de interesse⁽³⁶⁾. Exemplos nesse sentido são apresentados por Winters⁽³⁷⁾ no caso da UE e por Bhagwati (1993, p. 43-44) no caso do ingresso do Chile no NAFTA⁽³⁸⁾. Relativamente à ação dos grupos de interesse nos países membros de uma união aduaneira, Bhagwati (1993, p. 39) argumenta que o ingresso de outros países implicaria efeitos diferenciados em termos de bem-estar dos países que já fossem membros, a favor e contra a expansão. Os protecionistas que lucram com o desvio de comércio seriam contrários à expansão, enquanto os países penalizados pelo desvio de comércio teriam interesse em se tornar membros.

Outra crítica severa ao Artigo XXIV refere-se à falta de mecanismos que assegurem o seu cumprimento, "enforcement", problema este que na verdade aplica-se às demais disciplinas do GATT/OMC. Especificamente no que se refere ao período de transição

dos acordos de criação de uniões aduaneiras e áreas de livre comércio, tem-se a falta de menção explícita quanto ao prazo de sua implementação. Esse período pode ser muito longo e resultar em tratamento discriminatório pela própria demora em se promover a requerida "substancial" liberalização do comércio. Sob esse aspecto houve avanço durante a Rodada Uruguai, quando foi alcançado entendimento no que se refere à interpretação daquele Artigo, tendo sido fixado o prazo limite de 10 anos para o período de transição. Acordou-se também quanto aos procedimentos a serem seguidos pelos países integrantes das uniões aduaneiras e áreas de livre comércio no caso de elevação da tarifa consolidada, e sobre os mecanismos de revisão desses acordos.

No caso de elevação de uma tarifa consolidada, em violação ao parágrafo 5 do Artigo XXIV, o entendimento havido é de que se aplicam os princípios do Artigo XXVIII do GATT, que prevê a negociação de medidas compensatórias, tendo-se em devida conta as reduções realizadas nesse mesmo item tarifário pelos demais países membros. E na eventualidade dessas negociações fracassarem, os países membros terão liberdade para alterar aquelas tarifas, modificando ou retirando concessões, e os países afetados poderão retirar concessões equivalentes, em conformidade com o Artigo XXVIII⁽³⁹⁾.

Em favor do regionalismo têm sido amplamente utilizados os argumentos de que este sistema é mais veloz e eficiente do que o multilateralismo, já que seria mais fácil chegar-se a um entendimento entre pequeno número de países de uma mesma região, com semelhanças culturais, políticas e econômicas. Esses argumentos, aparentemente triviais, também são contestados pelos adeptos do sistema multilateral (Panagariya, Bhagwati, Krugman), com base na evidência observada em relação à UE, APEC, NAFTA e ALCA quanto às limitações de natureza política e práticas discriminatórias decorrentes da resistência de grupos de interesse. Esse ceticismo tem por fundamento a possibilidade de que o regionalismo cause distorções no comércio multilateral, redução do bem-estar mundial, e menor interesse pelo sistema multilateral por parte dos países engajados na formação de blocos regionais, a exemplo do ocorrido em relação aos EUA.

A preocupação dos defensores do multilateralismo como o único ou principal caminho para a liberalização comercial é de que a expansão do regionalismo possa minar as bases do sistema multilateral em detrimento da liberalização do comércio mundial "stumbling blocks". Esse resultado é em parte compartilhado por

regionalistas como Dornbusch, Thurow e Corden, favoráveis à tese do "building blocks", para os quais o sistema mundial de comércio está se fragmentando e o multilateralismo seria destruído, à medida que a Europa, os EUA e a Ásia se transformassem numa "fortaleza"⁽⁴⁰⁾. Trata-se aqui da formação tripolar de blocos econômicos dominantes, liderados pelos EUA, Japão e UE, e não convergentes em torno de um sistema único, de vez que tenderiam a apresentar um desenvolvimento orientado para si, significando não apenas uma ameaça mas a própria morte do sistema multilateral, conforme proclamado por Thurow.

Uma postura mais moderada em defesa do regionalismo é assumida por Bergsten e pelo próprio Dornbusch, atribuindo-lhe um caráter complementar e mesmo de fortalecimento do multilateralismo, em favor de uma mais rápida liberalização do comércio mundial⁽⁴¹⁾. Contrariamente a Bhagwati, argumentam que a criação de comércio tem sido maior do que seu desvio e que no plano regional as negociações são mais rápidas do que no contexto global e minimiza o risco de descontinuidade das reformas nos países em desenvolvimento, havendo ainda a possibilidade das iniciativas de liberalização regional serem aplicadas no sistema multilateral, a exemplo do ocorrido nas áreas de investimento e serviços, respectivamente, nos acordos NAFTA, Canadá-EUA e Austrália-Nova Zelândia.

Em estudo especulativo sobre os efeitos do regionalismo, Krugman (1993, p. 73) conclui que a consolidação das iniciativas de integração econômica mundial em pequeno número de blocos comerciais tenderia a resultar em mais desvio do que criação de comércio, e que no caso da formação de grandes blocos, estes tenderiam a ser mais protecionistas do que os pequenos blocos. Essa tendência protecionista, segundo Summers ocorreria na ausência de cooperação entre grandes blocos, que em função de seu tamanho e poder de mercado imporiam tarifas mais elevadas entre si, mas considera ser mais provável que o mundo caminhe mais rapidamente para a liberalização comercial se houver apenas três grandes blocos⁽⁴²⁾.

Bhagwati revela uma posição coincidente com a de Krugman ao considerar que um país grande tem menor necessidade de se abrir extra-bloco, tendendo a voltar-se mais para si, "inward-looking", do que os países menores, e dependendo do poder relativo dos diferentes grupos, os blocos comerciais também podem tornar-se crescentemente "inward looking" ao longo do tempo. Por essa razão Bhagwati é céptico quanto ao

argumento de que o regionalismo é mais certo e rápido do que o multilateralismo⁽⁴³⁾.

A par das mencionadas divergências em relação às abordagens regional e multilateral, há um entendimento generalizado de que o novo regionalismo iniciado a partir dos anos 70 assenta-se em bases mais sólidas, tem méritos, e deverá continuar a se expandir, tendendo à formação de três grandes blocos. Mas seus resultados inevitavelmente dependerão, em grande parte, da forma como será conduzida sua implementação e operação, cabendo minimizar a interferência dos fatores que causam distorções de mercado e reduzem o bem-estar, e maximizar os efeitos favoráveis à liberalização e crescimento do comércio regional e mundial⁽⁴⁴⁾.

Para que haja convergência entre os sistemas regional e multilateral é preciso ir além dos esforços de cooperação entre nações, inclusive concertada no âmbito do Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio da OMC, e requer mudanças nas disciplinas daquela organização relacionadas com a integração regional, conforme anteriormente indicado. A própria OMC (1995, p. 3-4), ao se referir às regras e procedimentos relativos aos acordos de integração regional, admite que as mesmas não estão sendo adequadamente utilizadas e que foi limitado o avanço havido na Rodada Uruguai em relação às ambigüidades do Artigo XXIV. E para aprimorá-lo sugere mudanças nos procedimentos dos grupos de trabalho que examinam aqueles acordos, a introdução de novas normas e a melhoria do sistema OMC de vigilância das uniões aduaneiras e zonas de livre comércio.

5. "DEEP INTEGRATION"

Trata-se da ampliação e aprofundamento da liberalização comercial, estendendo-a para outras áreas, denominadas "novas", que direta ou indiretamente afetam o comportamento dos fluxos comerciais.

Esta é uma tendência que se manifestou na Rodada Uruguai, resultando nos acordos sobre medidas nas áreas de investimento e propriedade intelectual, relacionadas com o comércio, e em compromissos quanto a padronização, ao comércio de serviços e ao meio ambiente. Isso faz parte do "novo regionalismo", que vai além da mera liberalização comercial baseada na remoção de tarifas e demais barreiras não tarifárias, abrangendo outras áreas de interesse, tais como investimentos, serviços, propriedade intelectual, meio ambiente e política da concorrência; assim como não se

restringe aos países com grau semelhante de desenvolvimento e ocorre num ambiente favorável de abertura econômica e comercial que se observa de forma generalizada entre todas as nações⁽⁴⁵⁾. Isso é reflexo das profundas mudanças havidas no cenário internacional, principalmente nos países em desenvolvimento, que a partir dos anos 80 experimentaram um processo de abertura política, econômica e comercial, como parte de um processo de ajustamento à crise por eles enfrentada. As reformas introduzidas no sentido de reduzir a excessiva intervenção do Estado e corrigir os desequilíbrios interno e externo, e alcançar a estabilidade macroeconômica, principalmente no que se refere à inflação, balanço de pagamentos e orçamento público, foram influenciadas pelas restrições externas. Essas consistiram nos problemas relacionados com a dívida externa, redução dos fluxos de entrada de capitais de risco e de financiamento, condicionalidades das instituições financeiras internacionais em matéria de política econômica, bem como restrições de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, cujas políticas atribuíam ênfase à abertura de seus mercados externos.

As reformas empreendidas pelos países em desenvolvimento ocorreram, segundo Haggard (1995), em áreas não relacionadas com a integração profunda, que abrangeria desde a harmonização de padrões até a coordenação de políticas macroeconômicas, e ainda não foram plenamente consolidadas, como é o caso dos países da América Latina. Mas representam um avanço importante no sentido de ampliar sua inserção na economia mundial, através de uma participação mais efetiva no processo de liberalização do comércio mundial, seja no âmbito do GATT/OMC ou em termos da integração regional, tal como ocorreu com os países integrantes do MERCOSUL, AFTA, UDEAC, CARICOM e GCG⁽⁴⁶⁾.

Os temas relacionados com a "Deep Integration" fazem parte da agenda de discussões no âmbito da APEC e da ALCA, bem como da OCDE, que intenta concluir um acordo sobre investimentos, mas refletem preponderantemente o interesse dos países desenvolvidos, sendo objeto de acentuada resistência dos países em desenvolvimento de maior expressão, como é o caso do Brasil e demais membros do MERCOSUL. Para os países relativamente menos desenvolvidos a integração Norte-Sul afigura-se mais atrativa, pois as crescentes incertezas quanto à abertura do sistema mundial de comércio os induz a considerar o regionalismo como uma garantia de que futuramente poderão desfrutar de um maior acesso a mercado⁽⁴⁷⁾.

A resistência daqueles países à integração profunda deve-se à preocupação de que os novos temas por ela abrangidos possam constituir pretexto para práticas protecionistas que limitem o acesso dos países em desenvolvimento no mercado internacional, em função de sua reduzida capacidade de implementar normas, padrões e outras práticas definidas com base em critérios que refletem a realidade dos países desenvolvidos. Trata-se aqui do receio de ficarem sujeitos às ações de defesa comercial baseadas na alegação de práticas de "dumping social" e "eco-dumping"; e de que a incorporação dos novos temas possa restringir as possibilidades de crescimento econômico, além da questão de soberania na condução de suas políticas nacionais. Assim, é natural que os países em desenvolvimento apresentem certa relutância em tratar aqueles temas no âmbito regional, exceto os de menor desenvolvimento econômico relativo (economias menores), que consideram a OMC como o foro adequado.

A Índia, o Brasil e os demais países do Mercosul entendem que aqueles temas devem ser tratados em foros específicos, não comerciais, tais como Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial da Alimentação (FAO) e Convenção Mundial do Clima.

Os novos temas e as dificuldades inerentes à liberalização dos fluxos comerciais certamente continuarão sendo um fator limitante à formação de áreas de livre comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, como no caso da APEC e da ALCA. E para que essas limitações sejam superadas e haja avanço nas negociações, as economias menores terão que desfrutar de tratamento diferenciado na implementação dos compromissos de liberalização comercial, e contar com mecanismos de assistência técnica e de financiamento à reconversão dos setores produtivos e para as áreas de infra-estrutura, de modo a permitir que seus custos sociais sejam atenuados.

Independentemente da eventual ocorrência daquelas medidas que objetivam a plena integração das economias menores ao processo de negociação, os principais fatores de convencimento delas e dos demais países em desenvolvimento para que aceitem a ampliação e aprofundamento das medidas de abertura comercial por eles já adotadas, e se faça uma integração profunda "deep integration" ao invés de superficial "swallow integration", certamente consistirão nos riscos de perda que teriam caso ficassem fora dos blocos regionais em formação⁽⁴⁸⁾. Ainda assim, será muito difícil obter avanços

significativos na novas áreas, a exemplo do ocorrido na Rodada Uruguai, cujos resultados foram modestos, exceto em relação à propriedade intelectual.

A par das considerações de natureza econômica, tem-se que o interesse político é o elemento fundamental determinante na formação dos blocos regionais, como foi o caso da UE em 1945, para neutralizar as rivalidades entre Alemanha e França e impossibilitar um novo conflito bélico no seio da Europa, e mais recentemente para evitar problemas com a migração oriunda dos países do Leste Europeu e Norte da África. Outro exemplo é a formação do NAFTA, que teve como uma de suas motivações o objetivo de assegurar estabilidade econômica e crescimento no México, reduzindo assim as pressões migratórias daquele país para os EUA.

No caso do Mercosul a integração econômica teve o papel de superar as tensões que existiam no seio das forças armadas do Brasil e da Argentina, e contribuir para a realização das reformas necessárias à viabilização dos objetivos de estabilidade e abertura econômica e comercial dos países membros⁽⁴⁹⁾.

As evidências observadas nos entendimentos havidos no âmbito da ALCA e da APEC revelam que a implementação de uma área de livre comércio nas Américas e entre países da Ásia e do Pacífico decorrem do interesse político-estratégico dos EUA em contrapor a expansão da UE, que deverá incorporar os países do Leste Europeu, e a influência da China e do Japão na Ásia, bem como estabelecer uma aliança nas Américas, de modo a assegurar estabilidade política e econômica entre seus vizinhos e consolidar sua influência junto aos mesmos.

Do ponto de vista econômico, os atrativos da APEC para os EUA afiguram-se menores do que em relação à América Latina, apesar dos vínculos comerciais dos EUA com os países da região serem menores do que em relação aos países que integram a APEC. Isso se deve às acentuadas transformações estruturais havidas nos países latino-americanos e às perspectivas de aprofundamento do elo econômico e comercial existente com a economia norte-americana. Uma indicação nesse sentido é o dinamismo do comércio latino-americano, notadamente no período 1990-96, quando as exportações dessa região cresceram 76% e as importações, 127%, correspondendo esta a uma taxa de crescimento de 15%, que é duas vezes superior ao observado para a economia mundial⁽⁵⁰⁾.



Os fluxos de comércio entre os países do hemisfério apresentam elevada concentração nos mercados canadense e norte-americano, e estão fragmentados no âmbito das relações entre os demais parceiros da região. Somente Brasil e Venezuela apresentam individualmente um fluxo comercial de maior expressão, correspondendo respectivamente a cerca de 3,8% e 3,0% das exportações totais intra-zona.

Somente EUA e Canadá respondem por 71% das exportações intra-hemisféricas, enquanto toda a América Latina responde por 29%⁽⁵¹⁾. Esse dado revela ter havido recuperação nas relações comerciais dos EUA com a América Latina, cuja participação no total das exportações e importações norte-americanas experimentou acentuada queda no período 1980-92, quando atingiu 6.6% (McKinney, 1995). Essa queda é atribuída por Barshefsky ao desvio de comércio provocado pelo Mercosul, e assinala a perspectiva de um substancial crescimento das exportações norte-americanas para os países latino-americanos, as quais atingiriam cerca de US\$ 240 bilhões no ano 2010⁽⁵²⁾. No caso dos investimentos externos na ALCA, tem-se que a participação relativa dos EUA na região foi da ordem de 11% em 1992⁽⁵³⁾.

As relações comerciais e econômicas dos EUA concentram-se na Europa assim como na Ásia e Pacífico, onde através do fórum "Asean and Pacific Economic Co-operation" (APEC) um grupo de 18 países acordou alcançar a liberalização do comércio e dos investimentos até 2010 para os países industrializados, e 2020 no caso dos seus demais membros.

Os países hemisféricos, ao contrário, têm nos EUA um de seus principais mercados, seja em termos de importação ou exportação, sendo que no caso dos países latino-americanos, exclusive México, esses fluxos de comércio encontram-se distribuídos

entre EUA, Canadá e UE em magnitudes semelhantes, respectivamente da ordem de 27%, 22% e 22,1% para as exportações, e 28%, 9% e 23,6% para as importações⁽⁵⁴⁾.

Segundo Schott (1995, p. 174-176), caso a implantação da ALCA tivesse sido iniciada em 1990, no ano 2002 suas exportações experimentariam um incremento de US\$ 87 bilhões, contra US\$ 104 bilhões no caso das importações, e haveria um incremento de 18% no PIB, representando um ganho de US\$ 273 bilhões. Tendo em conta a diversidade existente entre as economias da região, e a acentuada concentração dos fluxos de comércio oriundos e destinados para os Estados Unidos e Canadá, conforme revelam os dados apresentados sobre o comércio intra-zona, a distribuição dos benefícios da liberalização comercial tenderá a apresentar acentuadas desigualdades. Em relação ao Brasil, estudo recente realizado pela Fundação Getúlio Vargas, revela que as exportações de manufaturados intensivos em capital cresceriam 10,36%, sendo que no caso dos produtos agrícolas os ganhos seriam menores e privilegiariam as exportações de produtos pecuários⁽⁵⁵⁾. Os ganhos de renda auferidos pelo Brasil também seriam modestos, correspondendo a 2,08% do PIB, o que somado às perdas associadas ao desvio de comércio levaram os autores daquele estudo a concluir que a melhor estratégia continuaria sendo a de fortalecer o sistema multilateral.

Essas são indicações que permitem antecipar que as negociações da ALCA serão difíceis, e do ponto de vista político serão enfrentadas dificuldades representadas pela pressão de grupos de interesses contrários à liberalização comercial, tal como vem ocorrendo nos EUA em relação ao "fast track". E os beneficiários do livre comércio, apesar de mais numerosos, não teriam maior entusiasmo pela regionalização na medida em que seus ganhos seriam muito pequenos em relação à sua renda, conforme assinalado por Thurow, que vê com ceticismo as perspectivas de formação da ALCA e da área de livre comércio almejada pela APEC. E afirma que se o interesse econômico dos EUA no livre comércio nas Américas fosse sério, os países da América Latina deveriam ser aceitos no NAFTA, segundo critérios previamente estabelecidos, ao invés de reuni-los em novo bloco⁽⁵⁶⁾.

A estratégia adotada pelo executivo norte-americano em relação à ALCA foi a de continuidade dos entendimentos preparatórios ao seu lançamento, independentemente do "fast track". Após um período de oito anos de entendimentos os países

hemisféricos obtiveram consenso quanto aos princípios, objetivos e estrutura das negociações com vistas à formação de uma área de livre comércio no hemisfério. Esse posicionamento está consubstanciado na declaração ministerial de São José, Costa Rica, em março de 1998, e aprovada pelos chefes de Estado e de Governo, por ocasião da II Reunião de Cúpula das Américas, havida na cidade de Santiago do Chile, em abril de 1998. Permanecem, contudo, dúvidas quanto ao curso dessas negociações devido ao "lobby" dos grupos de interesse norte-americanos contrários à ALCA, que se refletem na relutância do Congresso dos EUA em conceder ao poder executivo a devida autorização para que realize negociações internacionais em matéria de política comercial⁽⁵⁷⁾.

A conclusão daquelas negociações está prevista para 2005, não havendo qualquer antecipação quanto ao período de implementação dos compromissos a serem firmados. Este provavelmente não será superior ao prazo de dez anos, estabelecido pela GATT na Rodada Uruguai, e deverá seguir o princípio de "single undertaking", que consiste na implementação simultânea daqueles compromissos⁽⁵⁸⁾. Essas negociações ocorrerão em duas etapas, sendo a primeira (1998-2000) a de identificação de temas, definição de metodologia, levantamento e análise de informações adicionais sobre diferentes aspectos das economias hemisféricas, bem como adoção de medidas de facilitação do comércio, entendendo-se como tal aquelas de caráter operacional, cuja implementação não está sujeita a conflitos de interesse. A segunda etapa (2000-2005) seria dedicada às negociações propriamente ditas, coincidindo com o início da retomada das negociações agrícolas no âmbito do GATT/OMC.

Uma das questões que deverá merecer a atenção dos negociadores está relacionada com os efeitos da liberalização comercial a ser empreendida, cuja análise realizada neste trabalho deve ser aprofundada e expandida para que se tenha maior clareza quanto ao significado e alcance da ALCA. Um dos aspectos a considerar refere-se à distribuição dos ganhos entre EUA, Brasil e demais países em desenvolvimento do hemisfério.

Os EUA já eliminaram grande parte de suas barreiras ao comércio, exceto em relação ao setor agrícola, cujas tarifas são mais elevadas relativamente aos demais setores, apresenta picos tarifários em alguns produtos de interesse para os países hemisféricos

e conta com subsídios à produção e às exportações. Salvo essas exceções pontuais, que abrangem pequeno número de produtos mais fortemente protegidos, pouco teriam a perder com a implementação de um acordo regional de livre comércio⁽⁵⁹⁾. E muito teriam a ganhar, relativamente aos seus parceiros comerciais na ALCA, pelo fato desses serem países em desenvolvimento que praticam níveis elevados de proteção aos setores industrial e agrícola, com exceção das economias de maior porte, nas quais os subsídios à agricultura são praticamente inexistentes. Assim, a liberalização comercial beneficia a economia norte-americana ao lhe facultar maior acesso àqueles mercados e a conseqüente expansão de suas exportações, que é reforçada pelo efeito-renda resultante do aumento da eficiência das demais economias da região⁽⁶⁰⁾. Do lado das importações tem-se o ganho decorrente do efeito-preço associado à redução do custo dos bens importados pela eliminação das barreiras tarifárias.

No que se refere às mencionadas perdas para os EUA, particularmente em agricultura, estas não deverão constituir fator impeditivo do avanço da ALCA, graças à determinação do Executivo norte-americano em promover uma maior liberalização comercial, sendo sua nova lei agrícola e as iniciativas de integração através do NAFTA, da APEC e da ALCA uma evidência naquele sentido.

Para os países da América Latina as oportunidades de ganhos relativamente maiores proporcionadas pela liberalização comercial encontram-se, pelas razões anteriormente mencionadas, na agricultura, onde deverão se concentrar os principais conflitos de interesse com os EUA. Foi em função desse fato que o Mercosul, sob a liderança do Brasil, defendeu com êxito a criação de um grupo negociador de agricultura, como forma de melhor defender seus interesses nesse setor.

As oportunidades de ganho para aqueles países situam-se também na contribuição do livre comércio hemisférico para a consolidação de suas reformas econômicas e da integração sub-regional. E seriam beneficiados também com a expansão dos fluxos de capital de risco, e conseqüente estímulo ao crescimento econômico, o que certamente ocorrerá, a exemplo do México com a criação do NAFTA, graças à melhoria das condições de acesso desses investimentos, já que desfrutarão de um ambiente mais favorável à sua localização. Esse é um aspecto importante das relações econômicas internacionais, sendo que a magnitude dos investimentos externos nos países em desenvolvimentos, da ordem de US\$ 44 bilhões em 1990, atingiu US\$ 244 bilhões em

1996, resultando num fluxo total de US\$ 938 bilhões ao longo desse período, segundo dados do Banco Mundial⁽⁶¹⁾. Há de se considerar também os ganhos de bem estar proporcionados pelas reduções de preço para os consumidores, e pelo aumento da eficiência dos setores produtivos resultante de sua reestruturação a favor das empresas mais competitivas.

A par desses e outros efeitos de natureza econômica, não se pode perder de vista o fato de que a principal motivação da proposta dos EUA de constituição da ALCA é político-estratégica, e tem sido perseguida com determinação pelo executivo norte-americano, fazendo com que os demais países de maior expressão no hemisfério, como é o caso do Brasil, participem dessa iniciativa também por razões de natureza política, já que seria elevado o custo de permanecer fora desse bloco regional.

Tendo em conta que o livre comércio hemisférico será implementado num contexto de tarifas elevadas na América Latina em relação ao resto do mundo, com acentuadas margens de preferência, as economias da região pagarão alto preço em termos de conversão produtiva e de desvio de comércio, que no caso da ALCA, segundo Bhagwati (1993, p. 37), será acentuado devido à adoção de medidas que podem servir a propósitos protecionistas. Nesse caso as exportações norte-americanas àquelas economias poderão ser prejudicadas, mas este não parece ser o principal interesse econômico norte-americano na América Latina, até porque seu fluxo de comércio com essa região é modesto em relação ao resto do mundo. Os principais atrativos para os EUA são os novos temas, tais como serviços, meio ambiente, política da concorrência, compras governamentais e direitos da propriedade intelectual, além das questões relacionadas a investimentos.

Entre os países hemisféricos que são os principais parceiros comerciais dos EUA e do Canadá na região têm persistido dúvidas, especialmente por parte do Mercosul, quanto ao mérito da ALCA. Isso em grande parte pelo fato de já terem empreendido ampla liberalização comercial, unilateralmente e no âmbito da OMC, não estando assim em condições de aprofundar sua abertura econômica e comercial. Acrescente-se a isso o fato desses países não terem ainda concluído ou consolidado seus programas de ajustamento econômico e enfrentam dificuldades no que se refere ao desemprego, às contas externas e ao orçamento público. Essas dificuldades se acentuaram a partir de janeiro de 1999, quando ocorreu a desvalorização do real e o Brasil mudou sua política cambial, cujos efeitos recessivos se estenderam às economias da região.

Assim, é provável que o Mercosul intensifique sua resistência velada à ALCA e, dada a sua importância relativa no hemisfério, consiga arrefecer o ímpeto integracionista norte-americano.

A implementação da ALCA é um objetivo de longo prazo, cujas negociações deverão ser concluídas até 2005 e os compromissos resultantes implementados no quinquênio ou decênio subsequente, embora não haja qualquer indicação a esse respeito.

Contudo, o agravamento da crise econômica entre os países do hemisfério certamente influirá em todo o processo de conformação da ALCA, em termos de conteúdo e forma, inclusive no que se refere aos prazos de conclusão das negociações e de implementação de seus resultados. Este é um atenuante à preocupação quanto aos efeitos negativos que possam advir da integração para diferentes segmentos produtivos no hemisfério, que não estariam devidamente preparados para enfrentar a concorrência dos EUA e do Canadá.

A par da magnitude possivelmente modesta dos benefícios que certamente advirão do esforço de integração, o principal rationale da adesão do Mercosul e demais países da América Latina à ALCA consiste nos riscos, de natureza econômica e política, que enfrentariam caso não participassem dessa iniciativa integracionista. Por esse mesmo fato esses países têm dificuldade em resistir à pressão dos EUA para a formação daquele bloco, considerado estratégico e de elevado interesse nacional pelo poder executivo norte-americano. Assim, em que pese as dificuldades na obtenção do "fast track", que certamente terminará por ser aprovado pelo Congresso dos EUA, pode-se afirmar que a implantação de uma área de livre comércio nas Américas é uma realidade que tende a se tornar cada vez mais forte e presente na vida dos países da região. O mesmo pode ser dito em relação às demais iniciativas integracionistas por parte da UE em relação ao Leste Europeu e no âmbito dos países que integram a APEC, como parte de um processo mais amplo e irreversível de globalização da economia mundial.

6. CONCLUSÃO

A liberalização comercial multilateral ocorrida através de sucessivas rodadas de negociações no âmbito do GATT tem sido o principal caminho seguido pelos seus países signatários, exceção feita especialmente à União Européia por tratar-se da única experiência consolidada e exitosa de integração econômica regional. Isso apesar

dos resultados mais significativos terem se concentrado nos produtos manufaturados e ocorrido com grande morosidade ao longo de sucessivas rodadas de negociações, e a agricultura permanecido praticamente excluída das disciplinas do Acordo Geral.

Somente a partir da Rodada Uruguai é que ocorre a efetiva incorporação da agricultura no GATT/OMC, através do Acordo Agrícola, e novas áreas de interesse, principalmente para os países desenvolvidos, passam a fazer parte da agenda das negociações e são alcançados alguns avanços que poderão servir de base à sua futura integração plena naquela organização. Esses temas abrangem, entre outros, meio ambiente, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual.

As dificuldades inerentes às negociações multilaterais, determinadas sobretudo pela cláusula de nação mais favorecida e pelo elevado número de países envolvidos, em meio a uma escalada protecionista de natureza não tarifária (protecionismo administrado), estimularam muitos países a enfatizar a integração regional como uma alternativa mais ágil e eficaz na liberalização de seus mercados. Isso levou ao renascimento do regionalismo em novas bases - o novo regionalismo - que começa nos anos 70 e se acentua a partir da década subsequente, tendo por características principais o fato de não se restringir a países desenvolvidos ou em desenvolvimento, e geograficamente próximos, assim como o acesso a mercados deixa de ser o tema dominante. Trata-se de uma integração mais profunda e mais aberta, que abrange novos temas.

A expansão mais recente do regionalismo, em grande parte liderado pelos EUA, tem por fundamento maior as mudanças havidas no cenário econômico internacional, caracterizadas por sucessivas crises, sobretudo de natureza financeira, que determinaram mudanças de política econômica e comercial baseadas na contenção de gastos públicos, redefinição do papel do Estado e ampliação da abertura econômica e comercial, realizada inclusive em bases unilaterais. Concomitante a essas mudanças, os países em desenvolvimento experimentaram também um processo de democratização, tendo a formação de blocos regionais como importante ancora para a consolidação dessas reformas de natureza política e econômica.

Essa tendência tem suscitado a preocupação de que a expansão do regionalismo seja prejudicial ao sistema multilateral de comércio (Bhagwati e Panagariya), enquanto Bergsten e Dornbush, assim como a própria OMC e outros, consideram os dois

caminhos como complementares e consistentes com o objetivo de liberalização comercial no âmbito daquele organismo.

A formação de blocos regionais tem sido objeto de críticas, a começar pelas disciplinas da OMC contidas no Artigo XXIV, cuja mera existência é questionada e esta sujeita a ampla margem de controvérsia, sendo consideradas como insuficientes para assegurar plenamente os objetivos a que se propõem. Uma indicação nesse sentido é o fato de apenas seis Acordos Regionais, dentre os mais de 100 notificados àquele organismo, terem sido por ele considerados em conformidade com o Artigo XXIV e suas demais disciplinas.

As críticas de maior relevância ao regionalismo dizem respeito aos seus efeitos distorcivos sobre os mercados regional e global, agravados por dificuldades que são inerentes ao processo de integração, sendo inevitável a perda de bem-estar para o resto do mundo e a ocorrência de desvios de comércio, que, em geral, superam os ganhos dele decorrentes. Diversos autores (Krugman, Lawrence, Wharley, Bhagwati, Haggard e Panagariya, e outros) consideram o regionalismo conflitante ou potencialmente conflitante com o sistema multilateral de comércio e, como forma de atenuar esse conflito e os mencionados efeitos perversos, sugerem alterações no Artigo XXIV do GATT/1994. Dentre aquelas sugestões constam: 1) ampliar a abrangência da liberalização comercial para todo o universo tarifário e não para "parte substancial" do mesmo; 2) fixar a tarifa externa comum com base no menor nível tarifário observado intra-bloco; 3) realizar teste de admissibilidade para a formação de áreas de livre comércio ou mercado comum; 4) compensar os países que forem penalizados pela ocorrência de desvio de comércio; e 5) assegurar seu "enforcement" e a prática do "regionalismo aberto".

Os defensores do multilateralismo não consideram a formação de blocos regionais um processo mais ágil e eficiente de liberalização comercial, como argumentam os regionalistas, e temem que o mesmo possa minar as bases do sistema multilateral e fragmentá-lo em pequeno número de blocos dominantes liderados por EUA, Japão e UE. Para a OMC os dois sistemas são complementares, mas reconhece que suas disciplinas devem ser aprimoradas, a exemplo dos entendimentos havidos na Rodada Uruguai quanto à interpretação do Artigo XXIV

A par das diferentes abordagens em relação aos sistemas multilateral e regional de

comércio, parece não haver dúvida de que o regionalismo iniciado nos anos 70 se assenta em bases mais sólidas e tende a se fortalecer cada vez mais, podendo resultar no predomínio de três grandes blocos dominantes. Essa é uma tendência cuja realização é fortemente influenciada pelos interesses políticos pró-integração que circundam os arranjos regionais (UE, NAFTA, Mercosul e ALCA) e adquire novo ímpeto pelo seu caráter de integração profunda, abrangendo inúmeras outras áreas de interesse além de acesso mercados e mais particularmente tarifas, o que exige mudanças no quadro jurídico-institucional e nas políticas econômicas e comerciais. Assim, a formação de blocos regionais contribui para viabilizar a realização e consolidação de reformas nos sistemas político e econômico nacionais, com o objetivo de fortalecer a democracia e garantir a estabilidade e o desenvolvimento econômico. Essa integração é importante também para o sistema multilateral de comércio, de vez que os países ao fazerem parte daqueles blocos tornam-se melhor preparados para uma liberalização comercial mais ampla, como parte de um processo de "building blocks".

A formação do Mercosul constituiu uma antecipação às iniciativas dos EUA relativamente à integração dos países das Américas e, sob a liderança do Brasil, busca-se ampliar sua abrangência com a inclusão de novos membros e o fortalecimento das relações entre o Mercosul e a Comunidade Andina, através da negociação de um Acordo de Preferências Comerciais. Trata-se do objetivo de formar uma área de livre comércio sul-americana, como forma de contrapor a influência norte-americana na região. É também por essa razão que os países membros do Mercosul e o Brasil em particular têm se mostrado relutantes quanto à formação da ALCA, postergando quanto possam qualquer avanço substantivo. Isso decorre também de razões de natureza econômica, dado que esses países implementaram recentemente o livre comércio na região e finalizaram a reforma de seus regimes tarifários, não tendo ainda concluído seus programas de ajustamento econômico. A atual crise cambial vivenciada pelo Brasil e seus efeitos para os parceiros do Mercosul reforçam a atitude de cautela em relação à ALCA.

Embora não se disponha de estudos conclusivos para o Brasil em termos de ganhos e perdas decorrentes da ALCA, é certo que o setor agrícola seria o grande ganhador, mas há dúvidas quanto aos demais setores que são relativamente mais protegidos contra seus concorrentes norte-americanos e canadenses. Isso em termos de acesso a

mercados, cujos ganhos de renda dos brasileiros com a integração hemisférica corresponderia a 2% do PIB, segundo a FGV.

No que se refere às demais áreas, os resultados dependerão fundamentalmente do escopo e alcance das negociações, sendo de se esperar que Brasil venha a experimentar ganhos associados às economias de escala e decorrentes de condições mais favoráveis de acesso do capital estrangeiro, harmonização de normas e procedimentos relativos às práticas comerciais, melhoria dos regimes aduaneiros na região, e outras medidas de facilitação de negócios.

O fluxo de comércio intra-zona, no hemisfério, apresenta-se altamente concentrado nos mercados norte-americano e canadense, que respondem por aproximadamente 72% do total, sendo a participação brasileira nesses dois mercados equivalente a 50% do seu comércio com a ALCA.

No que se refere à inserção brasileira no mercado hemisférico, merece destaque o crescimento de seu comércio com os países da ALADI, cuja magnitude é praticamente a mesma observada em relação aos EUA. Isso reflete o esforço de aproximação política e econômica empreendido pelo Brasil a partir dos anos 80, sendo essa vinculação com os países da região também perseguida pelo Mercosul.

Uma outra opção integracionista não excludente é a ALCA, cuja liderança norte-americana suscita preocupações em termos de dominação imperialista na defesa dos interesses de grandes grupos empresariais daquele país. Essa interpretação encontra apoio no trabalho de destacados economistas liberais como Bhagwati e Panagariya, que consideram a ALCA um grande erro devido ao caráter discriminatório de seu comércio e aos seus efeitos distorcivos sobre os mercados, ao mesmo tempo em que enfraquece a OMC e limita a autonomia dos países em desenvolvimento⁽⁶²⁾. Outros vêem a ALCA com ceticismo, a exemplo de Thurow que considera não ser elevado o interesse dos EUA na formação desse bloco, sob o argumento de que se assim fosse os países latino-americanos teriam sido acolhidos no NAFTA. Ao que parece a estratégia norte-americana é a de potencializar seus dividendos políticos e o poder econômico para a extração de concessões mais substantivas em áreas sensíveis como as de propriedade intelectual, meio ambiente e normas trabalhistas.

Há também autores de renome como Dornbush e Bergstein que, ao lado da OMC e

dos governos engajados em esforços de integração regional, consideram o regionalismo consistente com o sistema multilateral e de grande importância para o seu fortalecimento. Este parece ser o entendimento predominante, com base no qual o regionalismo tem avançado ao longo das últimas duas décadas, havendo a tendência de que esse processo tenha continuidade e se consolide cada vez mais. Assim é que o "status" da ALCA e da própria ANPEC em termos de comprometimento político no seu mais alto nível constitui um aval de que a almejada integração de suas economias continuará sendo perseguida, cujos avanços mais substantivos e seu "timing" dependerá da estabilidade econômica internacional e da efetiva disposição do Executivo e do apoio do Congresso norte-americano. A esse jogo de forças políticas internas acrescenta-se o embate político no âmbito da ALCA, no qual o Brasil e o Mercosul certamente continuarão com sua atitude protelatória, cujos efeitos tendem a se diluir ao longo do tempo, não constituindo assim obstáculo ao avanço das negociações. E o mesmo pode ser dito em relação à ausência momentânea do "fast track", a exemplo da Rodada Uruguai, na qual a autorização do Congresso ocorreu somente alguns anos após seu início.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

1. Araujo, José Tavares Jr. ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil. Texto preparado para o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Janeiro de 1998.
2. Barshefsky, Charlene. L'intégration Économique des Amériques. Perspectives Économiques. Revues électroniques de l'USIA. Volume 1, N° (16, novembre 1996).
3. Bergsten, C. Fred. Globalizing Free Trade. Foreign Affairs. Vol. 75 N° 3. Maio/Junho 1996.
4. Bhagwati, Jagdish. Regionalism and multilateralism: an overview. Em Melo, Jaime

- e Panagariya, Arvind. New Dimensions in Regional Integration. Centre for Economic Research. Cambridge University Press. 1993.
5. Carlisle, Charles R. Is the World Ready for Free Trade? Foreign Affairs. Vol. 75 Nº 6, Nov/Dez. 1996.
6. Devlin, Robert e French-Davis, Ricardo F. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. Inter-american Development Bank. Occasional paper # 1. Novembro de 1997.
7. European Commission Agenda 2000. 2. [Http://europa.eu.int/comm/dg1a/agenda2000/en/agenda](http://europa.eu.int/comm/dg1a/agenda2000/en/agenda).
8. Fred C. Gains from Global Liberalization. Foreign Affairs. Vol. 75, Nº 3. Maio/Junho 1996.
9. Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia. Centro de Estudos Agrícolas. Centro de Estudos de Economia e Governo. Análise Comparativa dos Ganhos de Integração: ALCA e União Européia. Junho de 1997.
10. Gazeta Mercantil. 17-23 de novembro de 1997.
11. General Agreement on Tariffs and Trade. Basic Instruments and selected documents. Volume IV. Text of the General Agreement.
12. Georg Koopmann e Hans-Eckart Scharrer em Economics: A Biannual Collection of Recent German Studies. Institute for Scientific Cooperation - Tubingen. Vol 52.
13. Haggard, Stephan. Developing Nations and the Politics of Global Integration. The Brookings Institution. Washington, DC. 1995.
14. Hamilton, Colleen e Whalley, John. The Trading System After the Uruguay Round. Institute for International Economics. 1996.
15. Inter-american Development Bank. Integration and Trade in the Americas. Periodic Note. Dezembro, 1997.

16. Kenneth W. Multilateral and Regional Efforts to Integrate Markets: The Uruguay Round, NAFTA, Asia Pacific Economic Cooperation Initiatives and the European Communities. The American Society of International Law, 1993.
17. Krugman, Paul. Regionalism Versus Multilateralism: Analytical Notes, em Melo, Jaime e Panagariya, Arvind. New Dimensions in Regional Integration. Centre for Economic Policy Research. Cambridge University Press. 1993.
18. Krugman, Paul. Growing World Trade: Causes and Consequences. Brookings Papers on Economic Activity, I. 1995.
19. Lawrence, Robert Z. Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration. The Brookings Institution. Washington, D.C. 1996.
20. McKinney, Joseph A . Free Trade Area for the Americas. Issues in Economics, Trade Policy and Law. Baylor University. 1995.
21. Moraes, Antonio Luiz M. O Protecionismo Agrícola Internacional. Revista de Política Agrícola. Ano V - N(3, Jul/Set. 1996.
22. Miner, Willian e Zeeuw, Aart. BRAZIL: Agriculture and the WTO. Estudo apresentado no Ministério da Agricultura em agosto de 1997.
23. Newsweek. 10 de novembro de 1997.
24. Organnization for Economic Cooperation and Development (OECD). The World in 2020. Towards a New Global Age. 1997.
25. Organization of American States. Inventory of Anti-dumping and countervailing duty measures in force in the western hemisphere. OAS/TU/S-AD-CVD/001/Ver.3. 1996
26. Rodrik, Dani. Sense and Nonsense in the Globalization Debate. Foreign Policy. Summer 1997.
27. Schott, Jeffrey J. Western Hemisphere Economic Integration. Institute for

International Economics. Washington D.C. Julho de 1994.

28. Shiells, Clinton. Regional Trade Blocs: Trade Creating or Diverting? Finance & Development. Março 1995.

29. The Economist. 18 de outubro de 1997.

30. The Economist. 27 de setembro de 1997.

31. Thurow, Lester C. The Future of Capitalism. William Morrow and Company Inc. New York. 1996.

32. Whalley, John. The Trading System After the Uruguay Round. Institute for International Economics. Washington, D.C. 1996.

33. World Trade Organization. Press/Nº 49. May 29, 1996

34. World Trade Organization. Press N 49, 29/5/96.

35. World Trade Organization. The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts. 1994.

(1) MS pela Universidade de Vanderbilt (USA) e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola.

(2) Rodrik, Dani. Sense and Nonsense in the Globalization Debate. Foreign Policy. Summer 1997, p. 21-22.

(3) A ALCA é uma iniciativa dos EUA, que teve início em 1990, quando o Presidente George Bush lançou seu programa denominado Iniciativa para as Américas "Enterprise for Americas Initiative - EAI", cujo objetivo primordial era estimular as reformas econômicas baseadas no livre mercado e contribuir para o fortalecimento da democracia, considerados como pré-condição para a ALCA. De outra parte, nem todos os países em desenvolvimento se encontram com suas economias ajustadas, em equilíbrio e aptas para minimamente enfrentar a concorrência associada à abertura comercial. Há, assim, muitas incertezas quanto ao futuro dessas iniciativas regionais, mas ainda parece ser, se não o melhor caminho, o que apresenta maior potencial de avanço e que as nações deverão continuar seguindo sob a liderança ou comando dos EUA.

- (4) Segundo a OMC, 43% das importações de produtos industrializados, realizadas pelos países desenvolvidos, não estão sujeitas a qualquer tarifa, sendo que sobre a parcela remanescente dessas importações incide uma alíquota média de 6,6% (OMC, 1995).
- (5) Veja Moraes, Antonio Luiz M. O Protecionismo Agrícola Internacional. Revista de Política Agrícola. Ano V, Nº 03, p. 20, 1996; e Kenneth W. Multilateral and Regional Efforts to Integrate Markets: The Uruguay Round, NAFTA, Asia Pacific Economic Cooperation Initiatives and the European Communities. The American Society of International Law, 1993.
- (6) WTO Press/49. May 29, 1996; e Krugman, Paul. Growing World Trade: Causes and Consequences. Brookings Papers on Economic Activity, I, p. 331: 1995.
- (7) OECD. The World in 2020, p. 31.1997.
- (8) Hamilton, Colleen e Whalley, John. The Trading System After the Uruguay Round. Institute for International Economics. Pág. 60-62, 1996.
- (9) Essa discrepância entre as diferentes estimativas de ganho com a Rodada Uruguai foi atribuída por François e outros à consideração dos efeitos dinâmicos de médio prazo e à inclusão dos efeitos da liberalização sobre o comércio intra-industrial, com o abandono da hipótese de concorrência perfeita, cujo resultado foi elevar substancialmente a magnitude desses ganhos. François, Joseph F.; McDonald, Bradley, Nordstrom, Håkan, citados por Georg Koopmann e Hans-Eckart Scharrer em Economics: A Biannual Collection of Recent German Studies. Institute for Scientific Cooperation - Tubingen. Vol 52 p.30
- (10) Vide Moraes, Antonio Luiz M. O Protecionismo Agrícola Internacional. Revista de Política Agrícola. Ano V - Nº 3, Jul/Set. 1996.0
- (11) O número de países membros do GATT/OMC passou de 88 em 1985 para 131 em 1997, sendo que outros 19 países estão negociando seu ingresso. OCDE. 1997, págs. 44-45.
- (12) A esse respeito Whalley (1997, p. 146) afirma que no encontro de cúpula do G-7, em julho de 1994, o Presidente Clinton propôs, sem sucesso, o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais nas áreas de serviços, telecomunicações e regras de investimento.
- (13) European Commission. Agenda 2000. Part One: The Policies of the Union p. 1-9. [Http://europa.eu.int/comm/dgla/agenda2000/en/agenda](http://europa.eu.int/comm/dgla/agenda2000/en/agenda).
- (14) Minter, Willian e Zeeuw, Aart. BRAZIL: Agriculture and the WTO. Estudo apresentado no Ministério da Agricultura em agosto de 1997.
- (15) Whalley, John. The Trading System After the Uruguay Round. Institute for International Economics. Washington, D.C. 1996, p. 146.
- (16) Haggard, Stephan. Developing Nations and the Politics of Global Integration. The Brookings Institution. Washington, DC. 1995, p.30.
- (17) Organization of American States. Inventory of Anti-dumping and countervailing duty measures in force in the western hemisphere. OAS/TU/S-AD-CVD/001/Ver.3.1996.
- (18) Gazeta Mercantil. 17-23 de novembro de 1997, p.32.
- (19) Uma relação completa dos acordos de integração regional notificados ao GATT entre 1947 e 1994 é apresentada pela OMC em Regionalism and the World Trade System.
- (20) European Commission. Agenda 2000. Part Two: The Challenge of Enlargement. P. 1-6.
- (21) Krugman, Paul. Regionalism Versus Multilateralism: Analytical Notes, em Melo, Jaime e Panagariya, Arvind. New Dimensions in Regional Integration. Centre for Economic Policy Research.

Cambridge University Press. 1993, p. 73-74.

(22) Vide Carlisle. Charles R. Is the World Ready for Free Trade? Foreign Affairs. Vol. 75, Nº 6, Nov/Dez. 1996.

(23) Idem. 1993, p. 59

(24) Ibidem, pág. 110

(25) Outra exceção de igual natureza foi aprovada em 1979, por ocasião da Rodada Tokyo de negociações multilaterais, que é a Cláusula de Habitação "Enabling Clause", segundo a qual é facultado aos países em desenvolvimento realizarem, entre si, acordos preferenciais. Em que pese as divergências quanto à aplicação dessa cláusula aos acordos de integração regional, até porque a mesma não faz qualquer referência ao Artigo XXIV. Onze acordos dessa natureza, dentre eles o Mercosul, foram notificados ao GATT/OMC com base na referida cláusula.

(26) Segundo a OMC (1995, p. 16) os Grupos constituídos pelo GATT para examinar um conjunto de 98 acordos notificados com base no Artigo XXIV, que chegaram a finalizar seus trabalhos, concluíram, por consenso, que apenas seis desses acordos estavam em conformidade com o Artigo XXIV e demais disciplinas do GATT, quais sejam: União Aduaneira África do Sul - Rodésia; Área de Livre Comércio Nicaragua-El Salvador, participação nicaragüense no Mercado Comum da América Central; Área de Livre Comércio do Caribe e a Comunidade Caribenha e Mercado Comum (CARICOM). Em relação aos demais acordos examinados não houve consenso quanto à sua conformidade às disciplinas do GATT. Vide Finger, Michael F. GATT's Influence on Regional Arrangements, em Melo, Jaime e Panagariya, Arvind. New Dimensions in Regional Integration. 1993, p. 134.

- (45) Na década de 60 o objetivo de abertura do mercado inter-regional nos países em desenvolvimento era contraditório em relação à estratégia de desenvolvimento econômico baseada na política de substituição de importações, o que limitou as possibilidades de abertura e expansão do comércio entre si, resultando no fracasso de seus acordos de integração. Para MacKinney o rationale do regionalismo de então consistia no argumento de que a industrialização, por meio da substituição de importação em escala regional, seria mais viável do que em escala nacional. McKinney, Joseph A. Free Trade Area for the Americas Issues in Economics, Trade Policy and Law. Baylor University. 1995, p. 13.
- (46) Para Lawrence(1996, p. 17) essas iniciativas teriam por objetivo promover o comércio e facilitar as operações de empresas multinacionais, bem como a entrada de capitais externos.
- (47) Haggard (1995, p. 6-8) considera que os países em desenvolvimento teriam interesse numa agenda de "Deep Integration" composta por três elementos: 1) "empenho em estender aos investimentos as regras do comércio internacional"; 2) "se conveniente, como tratar as diferenças nos regimes nacionais de regulamentação que têm efeitos discriminatórios sobre os investimentos ou geram concorrência desleal; e 3) "de que forma as diferenças nacionais nas estruturas industrial, corporativa e política restringem o comércio e os investimentos".
- (48) Alguns dos acordos regionais já implementados incorporam compromissos nas mencionadas "novas áreas", como é o caso dos Acordos de Livre Comércio Canadá-EUA, Austrália-Nova Zelândia e NAFTA, além da União Européia. Bergstein, Fred C. Gains from Global Liberalization. Foreign Affairs, Vol. 75, Nº 3, p. 109-110. Maio/Junho 1996.
- (49) Essa consciência de que o comércio não é uma questão meramente técnica, mas se reveste também de elevado interesse político, está presente na OMC, que constitui um fórum permanente de política comercial, dotado de mecanismos de consulta entre os países membros, com vistas à solução de controvérsias; conta com um renovado poder de fazer cumprir suas disciplinas "enforcement"; e realiza bianualmente Conferência Ministerial, cujas recomendações são adotadas por um Comitê de Negociações Comerciais.
- (50) Devlin, Robert e French-Davis, Ricardo F. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. Inter-american Development Bank. Occasional paper # 1. Novembro de 1997.
- (51) Inter-american Development Bank. Integration and Trade in the Americas. Periodic Note. Dezembro, 1997, p.3.
- (52) Barshefsky, Charlene. L'intégration Économique des Amériques. Perspectives Économiques. Revues

électroniques de l'USIA. Volume I, N° 16, novembre 1996.

(53) Schott, Jeffrey J. Western Hemisphere Economic Integration. Institute for International Economics. Washington D. C. Julho de 1994, p. 17.

(54) Devlin, Robert e French-Davis, Ricardo F (1997).

(55) Fundação Getúlio Vargas Instituto Brasileiro de Economia. Centro de Estudos Agrícolas. Centro de Estudos de Economia e Governo. Análise Comparativa dos Ganhos de Integração. ALCA e União Européia. Junho, p. 19-35

(56) Thurow, Lester C. The Future of Capitalism. William Morrow and Company Inc. New York. 1996, p. 122.

(57) Embora o Executivo norte-americano afirme desejar a autoridade do "fast track" para realizar negociações comerciais regionais e globais, o interesse parece se restringir à realização de acordos regionais.

(58) Os EUA e o Canadá defendem, com o apoio do Chile, a possibilidade de implementação de alguns acordos ao longo do período de negociações, denominada de "colheita antecipada", mas conta com a veemente oposição do Mercosul.

(59) Segundo Schott (1994, p. 20), a tarifa média resultante da Rodada Uruguai será, a partir do ano 2000, inferior a 10% na América Latina e ligeiramente superior a 2% nos EUA.

(60) A expectativa é de que inicialmente as exportações dos EUA se expandam mais acentuadamente do que suas importações para a América Latina, já que na média as tarifas a serem eliminadas por esses países em suas importações procedentes dos EUA são maiores do que as tarifas a serem eliminadas pelas EUA nas suas importações procedentes da América Latina.

(61) Newsweek. 10 de novembro de 1997, p. 31

(62) Em Araujo, José Tavares Jr. ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil. Texto preparado em janeiro de 1998 para o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

SEÇÃO III

Ponto de Vista

A CRISE CAMBIAL E A AGRICULTURA BRASILEIRA

Ângelo Bressan Filho⁽¹⁾

As bruscas e potentes mudanças na política cambial brasileira, no início de janeiro de 1999, modificaram completamente o panorama econômico e, além do tumulto atual e tensões e incertezas sobre o futuro imediato, projetam um novo rumo para o futuro mais distante.

Do ponto de vista da agropecuária, essas transformações ocorreram às vésperas da colheita da safra agrícola de verão e colocam questões essenciais para os agricultores, entre as quais, como formar suas novas expectativas de preços, como realizar uma boa comercialização da safra e como viabilizar seu negócio no novo ambiente macroeconômico que se apresentará quando for debelada a atual crise.

Dentro do atual quadro de indefinições e incertezas não é uma tarefa simples antecipar, de forma clara, cenários para o futuro imediato. Porém é possível, a partir de algumas hipóteses de trabalho, realizar um exercício dos prováveis movimentos de preços e custos para os principais mercados de produtos e insumos agrícolas.

O PAPEL DA TAXA DE CÂMBIO NO SISTEMA ECONÔMICO

Para o completo entendimento dos efeitos da mudança cambial é necessário realizar um esforço de elucidação do papel do câmbio no sistema econômico e porque a alteração no seu valor provoca tanto tumulto.

O funcionamento de um sistema econômico monetizado tem como pressuposto o estabelecimento de preços nominais para todos os produtos finais, insumos, matérias-primas e serviços que são postos à disposição dos compradores, podendo ser gerados pela atividade produtiva doméstica ou adquiridos do exterior.

Esses preços, expressos em unidades monetárias, de modo geral, são constituídos de acordo com a pressão de compra gerada pelo conjunto dos consumidores e com a pressão de venda criada pelo conjunto dos produtores. Nesse jogo de comprar e vender, onde os consumidores buscam pagar o menor preço possível enquanto seu oponente vendedor procura receber o maior preço que puder conseguir, forma-se uma imensa matriz de preços nominais que tende a ser conhecida por todos os agentes interessados. A existência de uma certa estabilidade no comportamento desses preços facilita a formação de uma teia de relações que faz funcionar o sistema econômico e faculta aos produtores manter suas atividades e realizar seus negócios e aos consumidores adquirir o que desejam, em face de suas rendas, e satisfazer suas necessidades.

Além dos preços nominais, que indicam o valor, em unidades monetárias, dos bens econômicos, o funcionamento cotidiano da economia estabelece também uma relação de valor entre os bens e indica a quantidade de um determinado bem que é necessária para adquirir uma unidade de outro bem. Essa relação de valor entre bens, conceitualmente referida como preços relativos, é que determina o poder de compra de cada agente econômico, o padrão de consumo dos consumidores e a lucratividade ou prejuízo dos negócios.

Dessa forma, sempre que ocorre uma mudança irrevogável nessa relação de valores, existe uma conseqüente alteração na posição dos agentes afetados pois, uma quantidade maior (ou menor) de um bem passará a equivaler à mesma

unidade do outro bem, relativamente à situação anterior. Nessa circunstância, o agente beneficiado realiza um ganho econômico proporcional à perda do agente prejudicado.

Nesse intrincado sistema, que combina um número quase infinito de preços nominais e relativos, existem alguns "bens" cujos "preços" estão relacionados com um grande conjunto de cadeias produtivas, e seus movimentos, para cima ou para baixo, têm a capacidade de alterar o equilíbrio econômico existente dentre os preços da própria cadeia e entre diferentes cadeias. Enquadram-se nessa modalidade de bens, dentre outros, a moeda externa (cujo preço nominal é o câmbio); o crédito (cujo preço nominal é indicado pela taxa de juro) e o trabalho (cujo preço nominal é o salário).

Assim, a taxa de câmbio, por representar o preço das moedas externas, indica o volume de recursos domésticos que é necessário para comprar uma unidade monetária de moeda externa. Quer dizer, essa relação de valor define o preço, em moeda nacional, dos bens e serviços que são adquiridos de outros países. Define também o volume de moeda nacional que está associado ao valor, em moeda externa, do produto exportado. Quanto maior for a taxa de câmbio maior será a quantidade de moeda nacional necessária para pagar os produtos e serviços importados e maior a quantidade de moeda nacional recebida pela venda de produtos e serviços ao exterior.

Por esse motivo, qualquer mudança na taxa de câmbio que não for acompanhada por uma mudança equivalente em todos os demais preços do sistema econômico, cria um movimento de preços relativos que afeta todos os bens e serviços que tenham vínculo direto ou indireto com o comércio externo. Quando este movimento é de pequenas proporções (para cima ou para baixo) os ajustes de preços dos setores afetados pela mudança ocorrem sem que haja grandes alterações no equilíbrio macroeconômico do sistema e quase não são notados. Porém, quando ocorrem mudanças bruscas e acentuadas nessa taxa, os efeitos decorrentes provocam um processo de alterações nos preços relativos que conduzem a um forte e imprevisível rearranjo nos preços de comércio de um grande contingente de bens e serviços. Essa reação é provocada pelos agentes

econômicos que dão início a uma tentativa generalizada de preservar, recuperar ou aumentar suas receitas líquidas.

No caso da mudança na política cambial de janeiro passado, com a liberação do comércio de dólares americanos, o efeito imediato foi o aumento brusco do valor, em reais, daquela moeda. Esta alteração de preço produziu, instantaneamente, um aumento proporcional nos custos dos importadores que comprem produtos no exterior e um aumento de receita, na mesma dimensão da valorização cambial, dos exportadores nacionais. Esse primeiro movimento de aumento de custos e receitas deve produzir movimentos sucessivos de ajustes em todos os setores afetados, que passarão a tomar medidas no sentido de repassar adiante seus novos custos (os importadores e os demais agentes das cadeias de produção afetadas) e de apropriar-se das novas receitas (os exportadores e as cadeias de produção correlatas).

EFEITOS SOBRE OS MERCADOS AGRÍCOLAS

Os ajustes de preços provocados pela mudança cambial deverão atingir mais intensamente duas classes de produtos, criando um movimento inevitável de elevação de preços. De um lado, estão os produtos em que nosso País tem sido grande exportador, como soja e seus derivados, café, suco de laranja, fumo e açúcar. Nesse caso, como a receita em reais dos produtos exportados tem um aumento proporcional à valorização do dólar americano, existe uma forte pressão para que esses produtos sofram aumentos de preços também quando são vendidos no mercado interno para o consumidor nacional. Todavia, um fator que vem amenizando tais efeitos está na própria crise mundial que tem amortecido a pressão de demanda por esses produtos, baixando suas cotações no mercado internacional, fato que atenua as pressões altistas provocadas pela desvalorização do real frente ao dólar americano.

De outro lado, estão os produtos em que o Brasil tem sido grande importador, como algodão, lácteos, trigo e insumos agrícolas (particularmente adubos e defensivos). Para esses produtos, o aumento de preços, ocasionado pela necessidade do importador dispor de mais reais para adquirir a mesma

quantidade de produto no mercado internacional, pressiona para que esse aumento de gasto seja repassado ao consumidor doméstico.

Existe uma terceira classe de produtos, composta por aquelas lavouras que têm pequeno ou nenhum vínculo com o mercado externo e que serão alvo de pequena ou nula pressão altista de preços derivada da desvalorização cambial.

Enquadram-se nessa classe os produtos em que nosso País é, ou está perto de ser, auto-suficiente, como arroz, feijão, farinha de mandioca, milho e hortícolas em geral.

A mencionada pressão altista sobre os preços dos dois primeiros grupos de produtos referidos gera dois efeitos importantes para a produção agrícola:

1) aumento da receita dos agricultores dedicados ao cultivo dos produtos beneficiados pelos novos preços. A maior lucratividade dessas lavouras aumentará a capacidade competitiva de nossos produtos no mercado externo melhorando o ânimo dos agricultores e, com certeza, proporcionando um crescimento mais rápido da produção nacional; e,

2) aumento dos custos de produção de todas as lavouras em face do aumento dos preços dos adubos e defensivos, que fazem parte da lista dos insumos indispensáveis ao processo produtivo. Nesse caso, os novos custos de produção poderão comprometer a rentabilidade das culturas que não conseguirem compensar tais aumentos e prejudicar sua produção no futuro.

Pelo que se pode observar, as mudanças macroeconômicas em andamento provocam uma dose inusitada de dúvidas e incertezas sobre produtores e consumidores. O papel do poder público neste momento deve pautar-se principalmente em intermediar os ajustes nos níveis de preços, de modo a impedir abusos que venham a colocar em risco a renda de uma ampla classe de agricultores, fato que pode comprometer, por um lado, a composição equilibrada das futuras safras e o abastecimento público, e, de outro, a capacidade de consumo das famílias brasileiras, que já estão sofrendo a pressão do desemprego

e da queda do nível da renda

Não podemos esquecer que, uma vez superado esse período de angústias e turbulência, com a estabilização da moeda e controle inflacionário, o padrão cambial resultante proporcionará uma gama enorme de negócios e oportunidades, criando espaço para um novo surto de desenvolvimento da agricultura.

(1) Diretor de Planejamento Agrícola, da Secretaria de Política Agrícola - Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 01 - Jan - Fev - Mar - 1999