

Ministério da Agricultura e do Abastecimento  
COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB

# REVISTA DE POLÍTICA AGRICOLA

AS/PRN



PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL

ANO VII – Nº 2

ABR – MAI – JUN 1998 .

# O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO NA AGRICULTURA BRASILEIRA

Carlos Nayro Coelho <sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Na maioria das análises, o processo de transformação da agricultura brasileira foi sempre dividido em duas fases: a da agricultura tradicional, que empregava técnicas primitivas de produção e a da agricultura moderna, que passou a empregar novos métodos e novas tecnologias no manejo e na exploração da área cultivada.

A primeira fase caracterizou-se pelo predomínio do café na economia agrícola brasileira e pela pouca importância que se dava ao projeto de se utilizar a imensa base territorial brasileira na produção de grãos. Dessa forma, o grosso da produção de alimentos básicos, como milho, arroz e feijão, era voltado para a subsistência, e os poucos excedentes eram suficientes para abastecer os centros urbanos, já que o processo de urbanização mostrava-se ainda incipiente.

O modelo de exploração da primeira fase, mesmo o do café, baseava-se no emprego intensivo de mão-de-obra e na qualidade natural do solo. Por essa razão, os agricultores migravam de um lugar para outro, em busca de terras mais férteis. Como as técnicas de preparo e uso do solo eram muito rudimentares e exigiam geralmente o emprego de "queimadas", o ciclo de fertilidade era bastante curto, o que contribuía para estimular o lado predatório desse modelo.

A segunda fase iniciou-se, na verdade, como consequência da crise de abastecimento ocorrida no início da década de sessenta. Com o processo de urbanização em plena evolução, e a incapacidade do modelo de exploração agrícola tradicional de gerar excedentes suficientes para alimentar os centros urbanos, o governo decidiu adotar uma ampla reformulação da política agrícola existente, para promover a expansão e modernização da produção de grãos em escala nacional. De fato, esse objetivo foi alcançado, e essa fase caracterizou-se pelo notável crescimento da produção de grãos em escala nacional, induzido pelo uso intensivo de alguns instrumentos de Política Agrícola, como o Crédito Rural e a Política de Garantia de Preços Mínimos.

O modelo de exploração da segunda fase foi um reflexo da chamada "revolução verde", que ocorreu em nível mundial e era baseado no uso intensivo de fertilizantes químicos, defensivos e mecanização em todas as etapas do processo produtivo. Ao contrário da fase anterior, a incorporação de novas terras deixou de ser meramente um fator de manutenção do nível de produção (obtido pelo aproveitamento do ciclo de fertilidade natural do solo), para tornar-se realmente num fator de expansão, junto com os ganhos de produtividade, propiciados pelas novas tecnologias.

Dada a crescente importância universal de alguns parâmetros tecnológicos, ambientais e mesmo de mercado, pode-se dizer que a agricultura brasileira nos anos recentes

entrou em sua terceira fase evolutiva, a fase da chamada "agricultura sustentável", que sem dúvida envolve aspectos econômicos (viabilidade econômica), social (equilíbrio social) e ambiental (preservação dos recursos naturais).

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise do processo evolutivo da agricultura brasileira e mostrar como o princípio do desenvolvimento sustentável se enquadra nesse processo evolutivo. A tese central é que a conjugação do novo modelo de atuação do Estado na economia, com a crescente inserção do Brasil no mercado internacional (globalização), ao contrário do que muitos imaginam, vai acelerar o uso de métodos e sistemas de produção que utilizam cada vez mais tecnologias compatíveis com a sustentabilidade, na agricultura brasileira.

## 2. A EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Na primeira fase da evolução da agricultura (que vai até meados dos anos sessenta) o conceito de desenvolvimento econômico, que dominou o processo de formulação das políticas econômicas, enfatizava a necessidade premente de se promover a industrialização do País, dentro da estratégia de substituir as importações. O segmento mais dinâmico do setor agrícola, representado pelo café e pelo açúcar, era penalizado de várias formas, principalmente por confisco cambial, câmbio sobrevalorizado<sup>2</sup> e outros impostos indiretos. Seu papel consistia em fornecer capital e divisas para a expansão do setor industrial. O restante, representado pelas culturas de consumo doméstico, era essencialmente negligenciado e tinha o papel de fornecer alimentos baratos para a crescente população urbana. Todavia, operando dentro de baixíssimos padrões de produtividade, à beira da estagnação, sem tecnologia e sem investimentos, logo ficou evidente, no início dos anos sessenta, a sua incapacidade de gerar os excedentes necessários.

A grande contradição interna do modelo de industrialização acelerada foi que, apesar de sua dependência orgânica na geração de divisas (via aumento nas exportações) para aquisição de bens de capital no exterior, por motivos óbvios, o viés contra a agricultura terminou virando um viés contra as exportações. Entre 1950 e 1962, as vendas externas de todos os produtos permaneceram estagnadas, e como resultado de preços elevados, somente as exportações de café aumentaram.

Na realidade, durante toda a primeira fase, a obsessão pela industrialização pura impediu por muitos anos a diversificação e expansão das exportações agrícolas, aumentou ainda mais a dependência no café (e em menor escala no açúcar) e adiou a implantação de um grande parque agroindustrial no País, a exemplo do que ocorreu em outros países com forte vocação agrícola, como a Austrália, Nova Zelândia, França e Estados Unidos.

Com a crise de abastecimento (com conseqüente aumento generalizado nos preços) de 1961/63 e as mudanças ocorridas na condução da política macroeconômica a partir de 1964, o modelo de substituição de importações continuou na agenda governamental, mas o combate à inflação e o aumento a diversificação da pauta de exportações foram incorporadas com a mesma escala de prioridade.

A implementação das novas diretrizes de política econômica no setor agrícola, consubstanciada na criação do Sistema Nacional de Crédito Rural e reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) em 1965, deu início à segunda fase na evolução da agricultura. No início da década de setenta também foi criado o sistema nacional de pesquisa agropecuária, para dar suporte tecnológico ao sistema produtivo, notadamente na ocupação das novas áreas dos cerrados.

Os resultados da nova política foram imediatos, e entre 1965 e 1980. ocorreu o grande salto na direção de uma nova economia agrícola, baseada na produção de grãos, na agroindústria a ela relacionada, e nas exportações.

Nesse período, a produção de grãos passou de 25,10 milhões de toneladas para 49,97 milhões de toneladas, um crescimento de 99,08%. O melhor desempenho ficou por conta da soja, cuja produção em 1965 era praticamente inexistente, em 1970 atingiu mais de 5 milhões de toneladas e em 1980 passou para 15,16 milhões toneladas.

O trigo foi o único produto agrícola tratado dentro do conceito de substituição de importações. Recebeu por isso elevado grau de incentivos. A produção passou de 580 mil toneladas, em 1965, para 2,70 milhões de toneladas em 1980 (365% de acréscimo). Os incentivos dados ao trigo eram tão elevados que, de certa forma, a notável expansão da soja foi um efeito direto (e de certa forma inesperado) da produção de trigo, devido ao sistema de rotação entre as duas culturas(double cropping). No início, a prioridade em termos de política agrícola era para o trigo, e não para a soja.

Dos chamados produtos de consumo interno, apenas o milho apresentou um desempenho razoável, com nítida tendência de crescimento. A produção evoluiu de 12,11 milhões de toneladas em 1965, para 14,11 milhões de tonelada em 1970, e 20,4 milhões de toneladas em 1980 correspondendo a um aumento de 68,5% (quadro I).

**Quadro I**  
**Produção Brasileira de Grãos**  
**1965-1987**

	Milhões de Toneladas							
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Algodão	1,98	1,04	1,33	1,44	2,67	1,78	1,42	0,84
Arroz	7,58	7,17	7,78	9,77	9,02	7,42	11,23	9,32
Amendoim	0,56	0,74	0,44	0,48	0,34	0,14	0,17	0,14
Feijão	2,29	2,23	2,28	1,97	2,55	2,23	2,91	3,09
Milho	12,11	14,11	16,3	20,4	22,01	21,34	36,28	34,77
Soja	0	5,01	9,89	15,16	18,3	19,90	25,58	26,51
Sorgo	0	0,25	0,20	0,18	0,27	0,24	0,26	0,44
Trigo	0,58	2,03	1,79	2,70	4,32	3,09	1,52	2,73
Outros	0	0	0,13	0,10	0,32	0,36	0,28	0,59
<b>TOTAL</b>	<b>25,10</b>	<b>32,58</b>	<b>38,08</b>	<b>49,97</b>	<b>56,19</b>	<b>56,49</b>	<b>79,65</b>	<b>78,43</b>

Fonte: IBGE.

Embora em escala relativamente pequena, foram introduzidas, nesse período, as culturas de sorgo, aveia, centeio e cevada.

A estratégia de aumentar e diversificar as exportações começou logo a apresentar bons resultados. Entre 1965 e 1970 elas cresceram 42,6% em termos reais e, entre 1965 e 1980, mais de 273%.

Em 1965, o café e o açúcar contribuíram com 88,6% das exportações totais. Em 1970 essa contribuição caiu para 40,7% e, em 1980, caiu para 25,0%. No ano passado, apesar desses dois produtos continuarem sendo importantes para a balança comercial brasileira, contribuíram com apenas 9,4%. O café, que em 1965 representou sozinho 44,2% das exportações, a despeito dos preços recordes no mercado internacional, participou com apenas

5,8% do total exportado, com US\$ 3,1 bilhões. O complexo soja por outro lado, que em 1970 participou com apenas 2,59%, em 1980 aumentou para 11,2%, e, a partir da década de noventa, tornou-se o produto mais importante da pauta de exportações.

No cômputo geral, a participação das exportações agrícolas, que chegou a 91,9% em 1965, caiu 32,8% em 1990. A partir desse ano, passou a crescer novamente, tendo atingido 35,4% em 1997.

Considerando somente a pauta agrícola, a estratégia de diversificação também deu bons resultados, com a participação crescente de outros produtos como frango, suco de laranja, celulose, couros etc. Em 1997, o complexo soja contribuiu com quase de 31% das exportações (US\$ 5,7 bilhões), o café com 16,5% (US\$ 3,1 bilhões), o açúcar com 10,1% (US\$ 1,9 bilhão), o fumo com 8,5% (US\$ 1,6 bilhão), o suco de laranja e outras frutas com 6,9% (US\$ 1,3 bilhão), o complexo bovino (carnes e couros) com 6,4% (US\$ 1,2 bilhão) e aves com 4,6% (US\$ 876 milhões). Os demais produtos contribuíram com 24,5% (US\$ 4,6 bilhões). O quadro II mostra a evolução dos principais produtos na pauta de exportações entre 1965 e 1997.

Na parte externa, a segunda fase foi caracterizada pela aplicação dos princípios mercantilistas na condução da política de comércio exterior<sup>3</sup> e forte intervenção governamental através de tarifas elevadas, proibições de importações, contingenciamento das exportações etc.

**Quadro II**  
**Pauta de Exportações: Principais Produtos**

	US\$ Bilhões (1997 = 100)							
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
<b>Agrícolas</b>	<b>4,04</b>	<b>5,76</b>	<b>10,84</b>	<b>15,22</b>	<b>13,80</b>	<b>11,76</b>	<b>16,99</b>	<b>18,8</b>
C. Soja	0	0,18	2,90	3,32	3,20	3,02	4,34	5,70
Café	2,00	2,63	2,16	4,07	3,28	1,43	2,38	3,12
Açúcar	2,00	0,34	2,47	1,88	0,45	0,65	2,08	1,86
Laranja	0	0	0,18	0,49	0,94	1,66	1,14	1,00
Frango	0	0	0	0	0,30	0,36	0,66	0,87
C. Bovina	0,09	0,38	0,18	0,10	0,32	0,26	0,50	0,43
Fumo	0,09	0,16	0,34	0,42	0,54	0,71	1,23	1,66
Couros e peles	0	0,05	0,11	0,10	0,33	0,33	0,30	0,74
<b>Outros</b>	<b>0,52</b>	<b>1,94</b>	<b>10,64</b>	<b>15,72</b>	<b>21,18</b>	<b>24,04</b>	<b>32,66</b>	<b>34,14</b>
Calçados	0	0	0,38	0,55	1,12	1,34	1,56	1,59
Aço/Ferro	0,09	0,27	0,43	1,44	1,93	1,41	4,22	3,58
Alumínio	0	0	0	0,06	0,24	1,00	1,57	1,38
Máq. e Equip.	0,11	2,20	2,18	2,21	1,49	1,81	5,60	6,31
Veículos	0	0,03	0,41	0,85	0,86	1,12	2,80	4,62
<b>TOTAL</b>	<b>4,56</b>	<b>7,34</b>	<b>30,69</b>	<b>29,62</b>	<b>32,29</b>	<b>35,80</b>	<b>48,38</b>	<b>52,98</b>

Fonte: IBGE/SECEX

O pilar de sustentação do novo modelo foi sem dúvida o crédito agrícola, principalmente na sua modalidade de custeio. O Gráfico I mostra a evolução dos financiamentos entre 1965 e 1997. Os dados mostram que, entre 1965 e 1997, foram

aplicados, em valores de 1997, cerca de US\$ 331,6 bilhões, sendo que o crédito de custeio representou 62,5% (US\$ 207,1 bilhões), o crédito de investimento 16,3% (US\$ 53,1 bilhões) e o crédito de comercialização 21,5% (US\$ 71,4 bilhões). No primeiro ano de implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), as aplicações totalizaram apenas US\$ 773,3 milhões. Nos quinze anos seguintes, a tendência foi de crescimento acentuado, tendo o volume máximo sido alcançado em 1979 (US\$ 20,4 bilhões). Em 1975 o total de crédito concedido (US\$ 17,56 bilhões), chegou a um valor equivalente a 58,9% do PIB líquido de todo o setor agropecuário (US\$ 26,9 bilhões).

Após apresentar ligeiros decréscimos nos três anos seguintes, em 1985 a soma das três modalidades sofreu uma queda acentuada, passando de US\$ 18,4 bilhões obtidos no ano anterior para US\$ 11,1 bilhões. O menor valor da década foi US\$ 6,75 bilhões/ano, cerca de 67,6 % a menos que o alcançado em 1979.

No início do SNCR, os depósitos a vista eram a principal fonte de recursos para o crédito rural. Em 1965, eles representaram 97% do volume total concedido. Com o recrudescimento do processo inflacionário a partir de meados da década de setenta, devido ao elevado custo de oportunidade, esses depósitos foram logo minguando, passando o Tesouro Nacional a banca o grosso das aplicações, por meio de fontes inflacionárias de recursos, como a emissão de papel moeda e títulos públicos.

Vale notar que a queda substancial ocorrida em 1984 e 1985 coincidiu com a eliminação do nível de subsídio embutido nos financiamentos. Medido pela diferença entre a taxa de juros e, a taxa de inflação<sup>4</sup>, esse nível de subsídio cresceu durante toda a década de setenta, passando de -5,6% em 1970 para algo em torno de -35,6% em 1979. O nível máximo foi alcançado em 1980 (-38,5%). Com a decisão do governo brasileiro de aplicar mecanismos de indexação, o subsídio no crédito rural caiu de -36,3% em 1983, para -1,6% em 1984 e -3,6% em 1985.

Durante o período 1970 e 1995 (último ano de taxa real negativa), foram transferidos, a preços de 1997, cerca de US\$ 31,5 bilhões para a agricultura na forma de subsídios. O gráfico II mostra que grande parte dos subsídios ocorreu entre 1974 e 1983, sendo concedidos somente em 1976, 1979 e 1980, 43,8% do total.

Em 1986, apesar da eliminação do crédito subsidiado (a taxa real foi 7,3%), o volume de empréstimos voltou novamente a subir (passou de US\$ 8,3 bilhões em 1995 para US\$ 14,2 bilhões), provavelmente em função das facilidades que foram oferecidas aos agricultores pelo Plano Cruzado e pelo impacto psicológico da baixa taxa nominal de juros (para os padrões da época).

A despeito da decisão governamental de elevar gradativamente as taxas reais de juros (em 1989 elas chegaram a 12,3%) o volume de crédito não decresceu significativamente após 1986, devido à abundância de recursos colocados à disposição dos produtores<sup>5</sup>. Em 1987, passou para US\$ 13,6 bilhões, em 1998 para US\$ 11,2 bilhões, e em 1989 voltou novamente a aumentar para US\$ 13,4 bilhões.

Na verdade, somente a partir de 1990, com o agravamento da crise fiscal do Estado brasileiro, a estrutura de financiamento da agricultura passou a sofrer transformações importantes. Estimulou-se o autofinanciamento e o uso de fontes alternativas de crédito, ligadas ao setor privado. Assim, nesse ano o volume total financiado pelo SNCR caiu para US\$ 8,4 bilhões, cerca de 38,9% a menos que no ano anterior. Nos anos seguintes, com exceção de 1994 (quando o total financiado pelo sistema chegou a US\$ 9,9 bilhões), a tendência de queda continuou, tendo, em 1996, atingido apenas US\$ 4,9 bilhões, o menor valor desde 1972.

Vale observar que essa queda significativa nos desembolsos com o crédito não foi acompanhada de quedas proporcionais na produção de grãos. Em 1996 por exemplo, quando apenas US\$ 4,9 bilhões foram utilizados para financiar a safra colhida em 1997 (78,4 milhões de toneladas), esta cresceu 6,3% em relação à safra anterior. Com relação à produção de 1990 (56,5 milhões de toneladas), que foi financiada com US\$ 13,4 bilhões em 1989, a safra colhida em 1997 foi 39% superior.

Em essência, a mudança na estrutura de financiamento do setor rural a partir de 1990, mostrou que o setor foi sobrefinanciado nas décadas de setenta e oitenta. O Gráfico III mostra que em 1966 foram aplicados US\$ 34,5 de crédito para financiar uma tonelada de grãos.

A partir desse ano a relação crédito/produção foi crescendo de forma geométrica, até atingir o máximo em 1977 (safra 1978), quando foram aplicados US\$ 18,47 bilhões, para financiar uma safra de 37,16 milhões de toneladas, ou seja foram aplicados US\$ 497,1 para financiar uma tonelada de grãos, cerca de 14,4 vezes o valor de 1965.

Assim, em 1990, a aplicação para gerar uma tonelada de grãos atingiu US\$ 149,5. No ano seguinte caiu para US\$ 113,8 e, em 1993, atingiu US\$ 97,6. Até o momento, a menor relação ocorreu em 1997 (US\$ 62,7), quando pouco mais de US\$ 4,9 bilhões, financiaram a safra de 78.432 mil toneladas colhida neste ano.

Em síntese, pode-se dizer que nessa fase evolutiva da agricultura brasileira (caracterizada pela utilização intensa do crédito rural, em todas as suas variantes e na concessão de subsídios), apesar das políticas governamentais terem promovido com sucesso a expansão da fronteira agrícola e a utilização da imensa base territorial brasileira na produção de grãos, isso foi conseguido com imenso custo social, na forma de desperdícios de recursos do sistema oficial de crédito (comprovado pela análise da relação entre o volume de crédito e a produção de grãos), estímulo à inflação (uso de fontes inflacionárias), concentração de renda (poucos tinham acesso ao crédito oficial), e principalmente na falta de visão estratégica com relação ao futuro.

Nesse ponto vale ressaltar que numa época em que as sociedades mais avançadas já demonstravam as grandes vantagens do setor público investir, em larga escala, em desenvolvimento rural, ou seja, na transferência dos chamados bens públicos (estradas, eletrificação rural, saúde, educação e pesquisa) para a agricultura e nas desvantagens dos chamados instrumentos de mercado (crédito rural, preço mínimo e seguro), o governo brasileiro investia através do SNCR, mais de US\$ 400 dólares para obter uma tonelada de grãos, quando em 1965 foram necessários apenas US\$ 34,5 e em 1996, apenas US\$ 62,7. Depois de constatar que mais de US\$ 331,1 bilhões foram aplicados na agricultura e mais de US\$ 31,5 bilhões foram transferidos na forma de subsídios, entre 1965 e 1997, vale perguntar como seria hoje o transporte das safras e a qualidade de vida da população rural se parte desses recursos tivessem sido aplicados em investimentos de longo prazo, particularmente em infra-estrutura.

Apesar do baixo coeficiente de preocupação com a adoção de práticas conservacionistas e do uso de tecnologias desenvolvidas no contexto da "revolução verde", (que repousam no tripé mecanização/sementes melhoradas/defensivos), a segunda fase constitui, de certa forma, termos de meio ambiente, uma evolução em relação à primeira fase, que como visto era baseada em técnicas rudimentares e predatórias de produção a na dependência total no ciclo de fertilidade natural do solo, em que a terra exaurida e depredada era abandonada e terras novas eram ocupadas.

Por reduzir a importância do solo como fator de produção, através do uso de tecnologias poupadouras de terra, a agricultura moderna da segunda fase evitou danos maiores ao meio ambiente, diminuindo substancialmente a necessidade de incorporação (e, portanto, de depredação) de novas áreas para expandir a produção de grãos nos níveis alcançados, o que sem dúvida ocorreria dentro do sistema anterior.

### 3. A FASE DA AGRICULTURA SUSTENTADA

Na definição mais comum, sustentabilidade é "o uso de recursos naturais a humanos de forma a garantir as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade de produção para as gerações futuras". O princípio básico da sustentabilidade é o equilíbrio entre as variáveis econômicas e as variáveis ambientais. Num conceito mais amplo, via de regra, são também incluídas as variáveis sociais. Dessa forma, a sustentabilidade pressupõe a obtenção do desenvolvimento econômico sem depredação dos recursos naturais e a inclusão da preservação ambiental no cálculo econômico.

Assim, como a segunda fase evolutiva da agricultura brasileira foi consequência da crise de abastecimento do início da década de sessenta, da necessidade de aumentar e diversificar as exportações e da revolução verde, em nível mundial, a terceira fase da agricultura brasileira, que pode ser chamada de "fase da agricultura sustentável", vai ser consequência do novo modelo de atuação do Estado na economia e na agricultura, da crescente preocupação da sociedade com as práticas conservacionistas e da própria abertura comercial, que certamente está exigindo maior atenção ao controle de qualidade dos produtos notadamente em termos de poluição (uso de agrotóxicos).

Nesse contexto, tudo indica que as principais características da terceira fase serão: a) utilização mais racional e parcimoniosa de instrumentos de curto prazo, como o crédito rural no apoio oficial à agricultura; b) agricultura mais orientada para o mercado, com a retirada crescente do governo do processo de comercialização; c) maior ênfase nos programas de desenvolvimento rural, principalmente os relacionados com infra-estrutura; d) crescimento acelerado da chamada agricultura natural; <sup>6</sup> e) preocupação maior com o meio ambiente, e f) maior influência das variáveis que comandam o comércio internacional, nas decisões do produtor rural.

Embora dentre as características citadas apenas as "d" e "e" mostrem explicitamente a presença de preocupações com sustentabilidade, todas elas estão inseridas em um contexto mais amplo, cujos conceitos dominantes são os novos valores da sociedade brasileira e mundial, em termos de políticas de conservação e as novas tendências do mercado, em termos de qualidade dos produtos.

Com relação ao crédito rural, por exemplo, o fato de circunstâncias macroeconômicas, terem-no tornado, em anos recentes, um instrumento de política agrícola mais restritivo e mais seletivo, terminaram por fazê-lo mais eficiente, do ponto de vista quantitativo (redução na relação input/output). Dentro de uma visão de longo prazo, a tendência de que, em seu novo formato, o crédito rural se torne igualmente eficiente em termos qualitativos, com seus mecanismos de indução voltados diretamente para a promoção de sistemas de cultivo, que incorporem tecnologias e métodos de exploração sustentáveis e portanto menos agressivos ao meio ambiente.

Note-se que no item "b" a intervenção constante do governo nos mercados agrícolas, através da PGPM, foi uma das características da segunda fase, e uma consequência natural da abundância de recursos. Após vários anos de experiência no Brasil e em outros países, a aquisição de estoques por parte do governo para sustentar preços e renda tem sido muito

criticada, por várias razões. A primeira, é que o excesso de intervenção teve como efeito direto o isolamento das economias e como consequência uma redução considerável no nível de consumo de alimentos em função da manutenção de preços artificialmente elevados nos mercados domésticos. A segunda é que os grandes estoques nas mãos do governo representam, via de regra, altos custos de manutenção e são sempre usados pelos especuladores para manter os preços de mercado deprimidos, contrariando assim a "raison d'être" dos estoques. A terceira é a existência de uma correlação direta entre intervenção governamental e o excesso de burocracia e regulamentos, que terminam por dificultar mais ainda a vida dos produtores.

Adicionalmente, tudo indica que um mercado internacional mais aberto e mais fluído pode desempenhar melhor as funções de estabilização ou mesmo garantir a segurança alimentar, ao invés de cada país agir isoladamente, em função da alta flexibilidade do sistema produtivo ao nível mundial e da diferença entre o ano agrícola do hemisfério sul e do hemisfério norte. Ademais, é evidente que, em uma agricultura mais orientada para o mercado, a transferência da matriz de gostos e preferências dos consumidores para os produtores é feita de forma mais rápida e eficiente.

A maior contradição da segunda fase, que, conforme se viu, foi baseada na concessão maciça de recursos públicos para financiamento da agricultura e na intervenção intensa do governo nos mercados agrícolas, é que esses recursos poderiam ter sido direcionados para a provisão de bens públicos e outros serviços, que certamente teriam melhorado a qualidade de vida da população rural e tido efeitos sócio-conômicos bem mais abrangentes e duradouros. Sem dúvida o funcionamento pleno de um mercado competitivo não teria sido suficiente para resolver todos os problemas do setor agrícola. No entanto, ficou demonstrado que a maior parte do imenso esforço nacional despendido na aplicação de instrumentos de curto prazo, intervencionistas e concentradores de renda, poderia ter sido canalizado para a execução de programas estruturais, que melhoraram tanto o mercado de produtos (em vez de substituí-lo), como de fatores (treinamento de mão-de-obra, por exemplo) e que reduzem os custos sociais do ajustamento da agricultura no processo de desenvolvimento econômico.

Na verdade, a falta de ênfase na construção de boas estradas, escolas, hospitais, sistemas de comunicações, eletrificação rural e equipamentos de apoio ao funcionamento dos mercados teve dois efeitos negativos, que contribuíram para a aceleração do fluxo migratório do campo para a cidade e cujos reflexos são sentidos atualmente com grande intensidade pela sociedade brasileira. O primeiro foi ampliar a diferença entre o padrão de vida rural e urbano, e o segundo foi elevar consideravelmente os custos de transação dos produtos agrícolas, dificultando com isso a ampliação dos mercados (doméstico e internacional) e, portanto, inviabilizando, na prática, o aproveitamento em maior escala do imenso potencial agrícola do País (e o que isso representa em termos de geração de empregos, divisas etc.).

Dentro da perspectiva de privilegiar, na nova fase, os programas de desenvolvimento rural, a adoção gradativa de práticas de cultivo compatíveis com os princípios da agricultura sustentável serão o desdobramento natural do fortalecimento da infra-estrutura no campo. Isso porque, à medida que for melhorando a qualidade de vida da população rural, e à medida que os elevados custos de transação forem reduzidos, mais os produtores terão condições de absorver as mudanças nos gostos e preferências dos consumidores, e implicitamente maior grau de responsabilidade, no sentido de responder aos anseios da sociedade.

Outro aspecto importante dos programas de desenvolvimento rural está relacionado com o papel da pesquisa e da informação.

No mundo inteiro, o crescimento inusitado da produção de alimentos nas últimas décadas foi consequência direta do fornecimento de um bem público, a pesquisa agropecuária. No Brasil, a criação de um órgão oficial de pesquisa, a EMBRAPA, no início da década de setenta, facilitou a expansão da agricultura moderna e a incorporação das novas áreas dos cerrados, através do desenvolvimento de tecnologias apropriadas. Para a aplicação do princípio básico da sustentabilidade, ela terá o papel fundamental de gerar novas tecnologias, e novos métodos e sistemas de produção compatíveis com a preservação ambiental.

As informações agrícolas podem ser divididas em duas categorias: informações de mercado e informações produtivas. Ambas podem ser consideradas como bens públicos, de vez que quando alguém as utiliza, a sua utilização por outras pessoas não é prejudicada. Portanto elas têm um valor social, que desaparece quando surgem meios para limitar o seu acesso. Um exemplo de informação produtiva é o acesso a meios para prevenir doenças em animais e plantas ou sobre a combinação ótima de fertilizantes para certo produto. Quando essas informações deixam de ser públicas, grande parte do seu valor social desaparece. Além dessas, existem as informações sobre o acesso a programas do governo, de organizações internacionais etc. Geralmente essas informações são repassadas aos produtores através da Extensão Rural.

As informações de mercado abrangem informações sobre preços, safras e comércio exterior etc. e são essenciais para o funcionamento dos mercados. Quando os mercados são institucionalizados, como as bolsas de valores, as informações sobre preços dessas instituições são geralmente confiáveis. Apenas no caso de mercados informais o governo tem papel relevante no seu suprimento. Já no caso do comportamento da safra, e comércio exterior, o governo é geralmente o responsável pela geração de todas as informações.

Conjugada com a pesquisa, a primeira categoria de informações pode ter influência direta na aplicação das formas de produção sustentáveis na agricultura.

O crescimento acelerado da agricultura natural e uma preocupação maior com as variáveis ambientais vão ser as outras características da terceira fase. Embora exista uma forte tendência da agricultura sustentável convergir em alguns de seus pontos principais para agricultura natural, esse tipo de agricultura ainda continuará, por muito tempo, sendo apenas um apêndice da agricultura sustentável, ou seja, o seu ramo radical. Vale dizer que decidiu-se denominar a terceira fase evolutiva da agricultura brasileira de "agricultura sustentável" apenas porque entre os outros fenômenos mencionados ocorrerá, por pressão da sociedade através de meios políticos e através do próprio mercado (mudanças nos gostos e preferências), a adoção crescente de tecnologias compatíveis com o princípio da sustentabilidade.

Embora alguns analistas questionem de forma enfática o papel positivo do mercado na aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável, e chamem a atenção para os perigos para o meio ambiente das políticas de desregulamentação e liberalização da economia, dentro do que eles chamam de "neo-liberalismo", a experiência mundial mostra justamente o contrário.

Conforme estudos conduzidos por diversas organizações mundiais, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), as políticas de preservação ambiental nos antigos países comunistas, onde o mercado foi substituído por uma estrutura de planejamento centralizada, na alocação dos recursos, foram simplesmente desastrosas<sup>7</sup>. No Brasil, na época em que a intervenção do Estado na economia atingiu o seu ponto máximo, uma grande quantidade de recursos públicos foram utilizados na exploração agrícola da Amazônia (e, portanto, na devastação das florestas), quando sempre se soube que essa região nunca teve vocação para a agricultura.

Evidentemente, mesmo no longo prazo, ainda continuará sendo necessária a transferência, em larga escala, para o setor agrícola de energia, na forma de combustíveis e nutrientes minerais e de produtos químicos (para controle de pragas), para atender as necessidades de crescimento da demanda mundial de alimentos. Todavia, o surgimento de técnicas de produção que atendem as exigências de um meio ambiente mais saudável (e que podem ser usadas na produção de alimentos em larga escala), a consciência cada vez maior da sociedade de que, mesmo em países com baixo coeficiente de utilização da terra agricultável como o Brasil, existem limites claros ao uso desordenado dos recursos naturais, e a pressão crescente dos consumidores por alimentos mais saudáveis, estão contribuindo decisivamente para que esse sistema de exploração (logicamente com grandes diferenças regionais ou locais) já atingiu o seu ponto de inflexão. Um exemplo disso é a utilização crescente do "plantio direto", uma tecnologia introduzida no Brasil no início da década de setenta, a somente levada a sério, como alternativa ecológica viável, em anos recentes (Gráfico IV).

A tecnologia do plantio direto foi desenvolvida nos Estados Unidos e na Inglaterra, com surgimento do primeiro herbicida de contato, o Paraquat, e ganhou novo ímpeto com a introdução dos herbicidas sistêmicos (seletivos e não seletivos)<sup>8</sup>.

A essência do plantio direto é a redução substancial (ou mesmo eliminação em algumas áreas) da necessidade de preparação do solo por meio de gradeação, aração etc., preservando com isso a estrutura física e biológica do solo. Nesse sistema, a semeadura é feita de forma manual ou mecanizada, diretamente sobre a cobertura morta de resíduos de colheitas anteriores, num processo chamado "palha" ou "palhada". As funções da palha são as seguintes:

- Reduzir as perdas de solo e água pela erosão;
- Diminuir o impacto da chuva, protegendo o solo contra compactação e desagregação dos grumos;
- Aumentar a capacidade de infiltração da água no solo, minimizando os escorrimientos superficiais e amenizando as enchentes;
- Estabilizar a temperatura do solo, favorecendo os processos biológicos e a vida do solo;
- Manter a umidade do solo e reduzir a evaporação;
- Agir como reciclagem de nutrientes, assegurando alta atividade biológica;
- Aumentar a matéria orgânica no perfil do solo, melhorando a CTC e a estrutura física do solo;
- Ajudar no controle de plantas invasoras, seja por supressão, seja por alopácia.

Nas áreas onde a aração pode ser eliminada, pode-se reduzir em 47% o custo de preparação do solo, para o cultivo da soja, e em 35% para o do milho<sup>10</sup>. Comparado com o método tradicional de cultivo, o plantio direto geralmente mantém o mesmo nível de produtividade, podendo em alguns casos até aumentá-la. O efeito colateral pode ser o uso maior de herbicidas. Entretanto, onde é possível a rotação de culturas (no cultivo de inverno, por exemplo), os efeitos alopáticos da rotação e da cobertura mostra reduzem substancialmente a incidência de ervas daninhas. Outra vantagem do plantio direto é o melhor aproveitamento dos fertilizantes propiciados pela cobertura morta.

Para a região dos cerrados, cuja área com o plantio direto representa aproximadamente 35% da área total brasileira (previsão para 1998), são necessárias algumas adaptações, como o cultivo de uma outra espécie para produzir palha, e outras alterações no sistema de produção<sup>11</sup>.

O mercado de produtos naturais começou a se tornar um segmento importante do mercado de alimentos na Europa e Estados Unidos, a partir do início dessa década, com o fortalecimento de algumas teses acerca dos benefícios dietéticos desses produtos e dos malefícios para a saúde humana e para o meio ambiente dos alimentos produzidos de forma "artificial", ou seja, com o uso de agrotóxicos, confinamentos, hormônios, sementes transgênicas etc. Atualmente, segundo algumas estimativas, o consumo de produtos naturais cresce a uma taxa superior a 12% ao ano e movimenta mais de US\$ 10 bilhões anualmente.

As possibilidades de ampliação, mesmo no curto prazo, da agricultura natural no Brasil são imensas em todas as áreas. Na produção de carne bovina, por exemplo, apenas uma pequena parcela utiliza técnicas de confinamento, e a vocação natural do Brasil é a pecuária bovina extensiva, que atualmente ocupa mais de 220 milhões de hectares em pastagens naturais e artificiais (cerca de 26% da área total do Brasil). Da mesma forma são imensas as possibilidades da produção natural de outros tipos de carne, usando métodos que são consagrados na tradição brasileira. No caso de produtos de grande consumo direto como frutas e legumes, é cada vez maior a parcela dos consumidores que desejam esses produtos livres de agrotóxicos. Alguns nichos do mercado mundial estão dispostos a pagar "premium" de até 200% para obter produtos de forma natural, inclusive o café.

Junto com a ênfase menor que o governo brasileiro está colocando nos instrumentos de política agrícola de curto prazo, como o crédito rural oficial, e a atenção maior aos programas que envolvem melhorias na infra-estrutura, a grande evidência da preocupação governamental com a sustentabilidade da agricultura foi a criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Embora não esteja explícita nos documentos a preocupação com conservação, por sua natureza, o PRONAF é um programa de desenvolvimento sustentado porque apresenta em graus variados as três preocupações dominantes da política ambiental (espaço rural, unidade de produção e organização social)<sup>12</sup> e envolve o objetivo de alcançar o fortalecimento da agricultura familiar através de uma estratégia baseada na utilização tanto dos instrumentos de política agrícola de curto prazo quanto dos instrumentos estruturais, que visam melhorar a qualidade de vida da população rural bem como integrá-los, gradativamente, à nova realidade do mercado, através da elevação do seu padrão de eficiência, produtividade e competitividade.

#### **4. RESUMO ECONCLUSÕES**

A agricultura brasileira, depois de passar pela fase em que a agricultura rudimentar e primitiva era dominante e em que a importância econômica da agricultura era a importância econômica do café e em menor grau do açúcar, e pela fase da agricultura moderna, caracterizada pelo uso intenso e descontrolado dos instrumentos de curto prazo (crédito rural e PGPM) para expandir a produção de grãos, a agricultura agora está entrando em sua terceira fase, que pode ser chamada de "agricultura sustentável".

Essa fase vai ser consequência do novo modelo de atuação do Estado na economia e na agricultura, da crescente preocupação da sociedade com as práticas conservacionistas e da própria abertura comercial, que certamente está exigindo maior atenção ao controle de qualidade dos produtos, notadamente em termos de poluição (uso de agrotóxicos).

Nesse contexto, pode-se citar como as principais características da terceira fase: a)utilização mais racional e parcimoniosa dos instrumentos de curto prazo, como o crédito rural no apoio governamental à agricultura; b) agricultura mais orientada para o mercado, com a retirada crescente do governo do processo de comercialização; c)maior ênfase nos programas de longo prazo (desenvolvimento rural), principalmente os relacionados com infra-estrutura; d)

crescimento acelerado da chamada agricultura natural; e) preocupação maior com o meio ambiente e f) maior influência das variáveis que comandam o comércio internacional, nas decisões do produtor rural.

Vale dizer que decidiu-se denominar a terceira fase evolutiva da agricultura brasileira de "agricultura sustentável" apenas porque, entre as características mencionados, ocorrerá, por pressão da sociedade através de meios políticos e através do próprio mercado (mudanças nos gostos e preferências), a adoção crescente de tecnologias compatíveis com princípio da sustentabilidade. Um exemplo disso é a utilização crescente do "plantio direto", uma tecnologia introduzida no Brasil no início da década de setenta, e somente levada a sério, como alternativa ecológica viável em anos recentes.

Evidentemente, mesmo no longo prazo, ainda continuará sendo necessária a transferência, em larga escala, para o setor agrícola de energia na forma de combustíveis e nutrientes minerais e de produtos químicos (para controle de pragas), para atender as necessidades de crescimento da demanda mundial de alimentos.

Junto com a ênfase menor que o governo brasileiro está colocando nos instrumentos de política agrícola de curto prazo como o crédito rural oficial, e a atenção maior aos programas que envolvem melhorias na infra-estrutura, a grande evidência da preocupação governamental com a sustentabilidade da agricultura é a criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Embora não esteja explícita nos documentos a preocupação com conservação, por sua natureza, o PRONAF é um programa de desenvolvimento sustentado porque apresenta em graus variados as três preocupações dominantes da política ambiental (espaço rural, unidade de produção e organização social) envolve o objetivo de alcançar o fortalecimento da agricultura familiar através de uma estratégia baseada na utilização tanto dos instrumentos de política agrícola de curto prazo quanto dos instrumentos estruturais, que visam melhorar a qualidade de vida da população rural a integrá-los, gradativamente, à nova realidade do mercado, através da elevação do seu padrão de eficiência, produtividade e competitividade.

**ANEXO I**  
**Crédito Rural: Atividade Agrícola**  
**1965-1997**

US\$ Milhões (1997 = 100)

<b>Ano</b>	<b>Custeio</b>	<b>Investimento</b>	<b>Comercialização</b>	<b>Total</b>
1965	562,4	156,6	54,3	773,3
1996	673,3	252,2	116,4	1.041,9
1967	861,0	267,1	181,1	1.309,2
1968	965,8	313,7	195,1	1.474,6
1969	1.732,7	460,6	1.160,1	3.353,4
1965/69	4.795,2	1.450,2	1.707,0	7.952,4
1970	2.112,0	666,5	1.112,9	3.891,4
1971	2.446,8	910,6	1.272,9	4.630,3
1972	2.972,9	1.479,9	1.460,8	5.913,6
1973	4.706,9	2.028,7	2.144,2	8.879,8
1974	6.948,1	2.767,3	3.131,8	12.847,2
1975	8.481,9	4.357,8	4.718,3	17.558,0
1976	9.372,4	4.328,4	4.837,5	18.538,3

1977	9.751,6	3.692,3	5.026,1	18.470,0
1978	9.750,7	3.360,4	4.479,2	17.590,3
1979	12.253,0	3.606,9	4.581,9	20.441,8
1970/79	68.796,3	27.198,8	32.765,6	128.760,7
1980	12261,2	2.799,2	4.447,9	19.508,3
1981	11.841,2	2.318,6	4.817,7	18.977,5
1982	12.644,7	1.776,9	4.054,1	18.475,7
1983	7.250,2	1.604,8	2.260,3	11.115,3
1984	5.033,8	646,6	1.075,1	6.755,5
1985	6.100,6	800,5	1.438,4	8.339,5
1986	9.127,0	2.978,7	2.146,8	14.252,5
1987	9.885,3	1.740,2	1.954,8	13.580,3
1988	7.736,1	1.643,4	1.852,9	11.232,4
1989	10.897,8	1.236,1	1.304,1	13.438,0
1980/89	92.777,9	17.545,0	25.352,1	135.675,0
1990	6.546,5	588,2	1.310,0	8.444,7
1991	6.527,2	445,8	776,7	7.749,7
1992	5.149,7	794,7	2.165,9	8.110,3
1993	4.262,8	1.198,8	1.898,2	7.359,8
1994	5.442,1	1.295,6	3.165,6	9.903,3
1995	3.995,3	819,2	1.207,4	6.021,9
1996	3.986,1	571,4	357,8	4.915,3
1997*	4.850,8	1.180,9	660,5	6.692,2
1990/97	40.760,5	6.894,6	11.542,1	59.197,2

Fonte: IBGE (1965 a 1968) e BACEN (1969 a 1997)

- Dados Preliminares

**ANEXO II**  
**Relação Entre Crédito Rural e Produção de Grãos**  
**1965-1997**

Ano	A - Crédito (1)	B - Produção (2)	A/B
1965	773,3	25.076,0	-
1996	1.041,9	22.396,2	34,5
1967	1.309,2	25.201,0	41,3
1968	1.474,6	25.395,9	51,5
1969	3.353,4	25.828,7	57,1
1970	3.891,4	29.288,2	114,5
1971	4.630,3	29.252,3	133,0
1972	5.913,6	28.446,0	162,8
1973	8.879,8	30.314,4	195,1
1974	12.847,2	37.467,5	237,0
1975	17.558,0	40.913,9	314,0
1976	18.538,3	45.596,9	385,1

1977	18.470,0	47.478,3	407,0
1978	17.590,3	37.157,1	497,1
1979	20.441,8	41.359,3	425,3
1980	19.508,3	52.236,6	391,3
1981	18.977,5	51.245,9	380,7
1982	18.475,7	51.545,1	368,2
1983	11.115,3	47.130,2	392,0
1984	6.755,5	52.985,7	209,8
1985	8.339,5	59.815,6	112,9
1986	14.252,5	55.233,3	151,0
1987	13.580,3	64.586,4	219,7
1988	11.232,4	66.292,0	204,8
1989	13.438,0	72.245,5	155,5
1990	8.444,7	56.492,2	237,8
1991	7.749,7	56.499,3	149,5
1992	8.110,3	68.067,1	113,8
1993	7.359,8	69.308,0	117,0
1994	9.903,3	75.396,7	97,6
1995	6.021,9	79.651,3	124,3
1996	4.915,3	73.863,4	81,5
1997*	6.692,2	78.432,0	62,7

Fonte: IBGE (1965 1968) e BACEN (1969 a 1997)

\* Dados Preliminares

(1) Em milhões de dólares reais (1997 = 100)

(2) Produção em milhões de toneladas.

**ANEXO III**  
**Crédito Rural: Atividade Agrícola**  
**Valores correntes (moeda da época)**

<b>Ano</b>	<b>Custeio</b>	<b>Investimento</b>	<b>Comercialização</b>	<b>TOTAL</b>
1965	370.417	103.109	35.741	509.267
1996	608.817	196.307	90.589	810.903
1967	812.168	251.956	170.809	1.234.933
1968	1.194.943	388.093	241.405	1.824.441
1969	2.610.057	693.375	1.160.289	4.463.721
1970	3.603.810	1.137.393	1.898.847	6.640.050
1971	4.866.914	1.811.036	2.531.492	9.209.442
1972	6.754.499	3.362.495	3.319.118	13.436.112
1973	11.186.763	4.820.022	5.271.009	21.274.794
1974	18.823.513	7.497.337	8.484.551	34.805.401
1975	30.609.949	15.726.596	17.125.466	63.462.011
1976	46.994.363	21.703.167	24.255.680	92.953.210
1977	68.212.898	25.827.349	35.156.941	129.197.188

1978	94.938.205	32.718.919	43.611.576	171.268.700
1979	195.756.060	57.625.965	73.201.436	326.583.461
1980	439.403.067	100.315.836	159.399.173	699.118.076
1981	834.888.086	163.432.319	339.578.194	1.337.898.599
1982	1.731.652.209	243.344.394	555.201.188	2.530.197.791
1983	3.202.944.692	708.950.287	998.521.417	4.910.416.396
1984	7.371.834.624	946.814.134	1.574.467.659	9.893.116.417
1985	367.647.479.291	6.701.196.638	8.239.258.752	51.705.203.320
1986	95.102.456.859	31.038.746.677	22.369.646.929	148.510.850.466
1987	305.596.983.296	53.795.782.423	60.430.941.350	419.821.707.070
1988	1.705.303.224	362.647.740	408.605.390	2.476.556.354
1989	26.490.776	2.757.209	3.168.831	32.668.364
1990	392.607.883.620	35.276.113.425	788.563.139.760	35.506.447.136.805
1991	2.293.200.475.789	156.631.783.858	272.891.080.364	2.722.723.340.011
1992	21.123.293.324.632	3.259.846.555.618	8.884.673.534.283	33.267.813.414.534
1993	343.718.627.583	97.526.802.305	154.033.826.544	597.279.256.432
1994	4.356.407.220	1.025.084.109	2.504.674.252	7.886.165.583
1995	3.381.578.506	693.382.012	1.022.020.011	5.096.980.529
1996	3.907.922.599	560.382.012	350.749.109	4.818.886.165
1997*	5.238.842.780	1.275.439.300	713.342.210	7.227.624.290

\* Dados Preliminares

**ANEXO II**  
**Relação Entre Crédito Rural e Produção de Grãos**  
**1965-1997**

<b>Anos</b>	<b>US\$</b>	<b>ÍNDICE</b>	<b>TOTAL MIL US\$ - 1997 = 100</b>
1970	115.916.900	2,69	311.816
1971	142.220.840	2,66	378.307
1972	84.875.205	2,61	221.524
1973	116.290.530	2,58	300.030
1974	890.644.140	2,51	2.235.517
1975	1.034.793.000	2,25	2.328.284
1976	1.885.517.800	2,13	4.016.153
1977	1.211.851.700	2,02	2.447.940
1978	1.287.699.800	1,86	2.395.122
1979	3.151.905.500	1,68	5.295.201
1980	3.084.830.300	1,47	4.534.701
1981	1.744.238.500	1,32	2.302.395
1982	1.696.218.800	1,31	2.222.047
1983	1.723.255.200	1,30	2.240.232
1984	50.037.363	1,26	63.047
1985	171.528.910	1,31	224.703
<b>TOTAL</b>	<b>18.391.824.488</b>		<b>31.517.019</b>

Fonte: SPA/MA

<sup>(1)</sup> PhD em Economia pela Universidade de Missouri – Columbia (EUA) e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola.

<sup>(2)</sup> A outra dimensão de viés contra a agricultura do modelo de industrialização estava no tratamento dado às importações. Como o câmbio sobrevalorizado barateia as importações, esse fato, que pelo menos teoricamente poderia beneficiar a agricultura no que se refere à compra de bens de capital no exterior, com vistas à sua modernização, foi anulado por meio das altas tarifas de importações e mesmo por proibições baseadas na lei de produtos similares.

<sup>(3)</sup> Modernamente os mercantilistas são vistos como nacionalistas econômicos, que defendem o protecionismo (sempre em nome do "custo social" que o livre comércio representa para alguns grupos), o controle do Estado sobre a economia, a substituição das importações. Segundo os mercantilistas as regras clássicas do comércio internacional aumentam a vulnerabilidade dos países mais pobres, minam a soberania nacional e ameaçam a produção e os valores domésticos. No pensamento clássico, o que importa são os ganhos com o comércio e o aumento no fluxo internacional de produtos (e não o protecionismo) é que aumenta o emprego e a renda interna. No pensamento mercantilista exportar é bom e importar é ruim, e cada país deve exportar o máximo e importar o mínimo.

<sup>(4)</sup> Evidentemente se fosse medido pelo custo de oportunidade do capital o nível de subsídio seria muito mais elevado.

<sup>(5)</sup> Na verdade, a eliminação dos subsídios nos primeiros anos foi de certa forma compensada pelo comportamento favorável dos preços agrícolas e pela atuação de outros instrumentos como a PGPM (AGF) e o PROAGRO, o que manteve a agricultura em equilíbrio financeiro (ainda que precário). Mais tarde, todavia, a combinação de crédito abundante com as altas taxas reais de juros levou à chamada crise de endividamento do setor agrícola, que "estourou" em 1994/95, e obrigou o governo a adotar o plano de securitização.

<sup>(6)</sup> Trata-se de alimentos produzidos com técnicas de manejo desenvolvidas dentro de princípios naturalistas, ou seja, com o uso moderado de adubos químicos, sem agrotóxicos, confinamentos etc.

<sup>(7)</sup> Conforme mostram diversos relatórios do EBRD, que está envolvido diretamente na reconstrução das economias do leste europeu e da ex-União Soviética, as normas de proteção ao meio ambiente, a maioria baseada nos padrões ocidentais, nunca foram aplicadas em nenhum dos países de economias estatizadas.

<sup>(8)</sup> Para maiores detalhes ver Saturnino, Helvécio e Landers, John, editores, **O Meio Ambiente e o Plantio Direto**, SPI EMBRAPA, 1997.

<sup>(10)</sup> Cunha, Aécio, coordenador, **Uma Avaliação da Sustentabilidade da Agricultura nos Cerrados**, IPEA, Relatório de Pesquisas, 1994.

<sup>(11)</sup> Para maiores detalhes ver Op. Cit, págs 148 e 150.

<sup>(12)</sup> Carvalho, Yara, "Desafios da Agricultura Para o Desenvolvimento Sustentado" – **Informações Econômicas**, IEA, maio 1997, págs 31 e 32.

## Artigos de Política Agrícola

# **SOLOS ARENOSOS NO BRASIL: PROBLEMAS, RISCOS E OPÇÕES DE USO**

*Sílvio Túlio Spera*<sup>1</sup>

*Adriana Reatti*<sup>1</sup>

*João Roberto Correia*<sup>1</sup>

*Tony Jarbas Ferreira Cunha*<sup>2</sup>

### **3. INTRODUÇÃO**

Nas duas últimas décadas, a agricultura expandiu-se de maneira extraordinária no País. Essa expansão levou à valorização das terras mais nobres, que antes eram ocupadas, geralmente, com pecuária extensiva. Por outro lado, a pecuária nacional também expandiu-se, ocupando terras menos adequadas ou inadequadas para lavouras. Isso deveu-se principalmente à utilização de espécies e cultivares de gramíneas dos gêneros *Brachiaria* a *Andropogon*, mais tolerantes a solos ácidos e de baixa fertilidade (Vieira, 1990).

Em algumas áreas, incentivos fiscais levaram à ocupação de solos arenosos, inclusive com lavouras irrigadas por sistemas de pivô-central, sem a realização prévia de levantamentos pedológicos em escalas compatíveis com a necessidade de uso e sem a consequente avaliação da aptidão agrícola das terras, adotando-se os mais inadequados sistemas de manejo do solo. Atualmente, diversas regiões do Brasil, onde predominam solos arenosos, são ou apresentam potencial para se transformar em áreas desertificadas.

Solos arenosos, tais como as areias quartzosas, são considerados solos de baixa capacidade produtiva; entretanto, vêm sendo ocupados com lavouras de soja e milho, pastagens plantadas e reflorestamento, por serem terras mais baratas (Vieira, 1987).

Este trabalho tem como objetivo apresentar as principais características, limitações e fornecer informações para orientar o uso dos solos arenosos.

### **4. CARACTERIZAÇÃO DE SOLOS ARENOSOS**

Solos arenosos, de maneira geral, são aqueles enquadrados nas classes de textura areia e areia franca, cujo material do solo contém 85% ou mais de areia, ou seja, a fração do solo  $> 0,05$  mm e  $\leq 2,00$  mm (Oliveira et al., 1992).

Areia quartzosa é a principal classe de solos arenosos do Brasil, correspondendo a cerca de 11% da área do País e 15% da área do cerrado (Figura 1). Ocorrem ao longo da faixa litorânea, especialmente no Rio Grande do Sul, no Sul de Santa Catarina, Norte da Bahia e da Paraíba até Piauí, onde predominam areias quartzosas marinhas. Na parte continental, são muitas as ocorrências desses solos relacionando-se com os depósitos arenosos de cobertura. Em São Paulo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Bahia, Pará, Maranhão, Piauí e Pernambuco encontram-se as áreas mais extensas. Ocorrem ainda no Norte de Minas Gerais, Alagoas, Ceará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Tocantins e Goiás (Oliveira et al., 1992).



Areias quartzosas são solos geralmente profundos, com textura arenosa, ou seja, com 85% ou mais de areia ao longo de uma profundidade de pelo menos dois metros da superfície. São constituídas essencialmente de quartzo (Oliveira et al., 1992), sendo, consequentemente, pobres em nutrientes para as plantas. Apresentam baixa capacidade de retenção de cátions, mesmo na camada superficial mais rica em matéria orgânica. Geralmente são álicas, ou seja, saturadas com mais de 50% de alumínio tóxico para as plantas (Prado, 1991).

A estrutura desses solos é fraca, pouco coerente e constituída basicamente de grãos de areias simples. Cores amareladas, avermelhadas, intermediárias ou até mesmo de coloração bem desbotada são comuns nestes solos (Oliveira et al., 1992).

Além das areias quartzosas, alguns solos enquadrados nas classes texturais franco arenoso e franco-argilo-arenoso, tais como podzólicos vermelho-amarelos textura arenosa/média e latossolo vermelho escuro textura média (com horizonte A arenoso), estão incluídos naquelas áreas sujeitas à desertificação, arenização e degradação (Souto, 1984; Carvalho, 1994 a Salomão, 1994).

## 5. RELAÇÃO ENTRE CLIMA E SOLOS ARENOSOS

Tanto nas regiões tropicais como nas subtropicais do Brasil, os solos arenosos são de baixa fertilidade e independentemente do clima (precipitação, temperatura) constituem ambientes muito frágeis. No Rio Grande do Sul, extensas áreas de solos arenosos, em região com médias anuais de chuva em torno de 1.400 a 1.500 mm, e com o mês de menor precipitação apresentando média em torno de 100 mm, atualmente formam a maior área

contínua de desertificação do Centro-Sul do Brasil, após terem sido excessivamente utilizadas por mais de 20 anos com lavouras de soja e pastagens (Klamt, 1994).

No Paraná, um dos causadores da desertificação é a erosão eólica. Ocorre mais freqüentemente nos solos areias quartzosas e podzólico vermelho-amarelo textura arenosa/média, pois nesses solos as partículas de areia encontram-se soltas, pela insuficiência de um agente que as agregue, como a argila e a matéria orgânica (Carvalho, 1994).

## 6. APTIDÃO AGRÍCOLA DOS SOLOS ARENOSOS

O sistema de avaliação da aptidão agrícola foi desenvolvido pelo Ministério da Agricultura em 1978, baseando-se em esquema proposto pela FAO/ONU e em experiências brasileiras na interpretação de levantamento de solos. O sistema julga a aptidão das terras para lavouras, indicando em menor grau de detalhe a aptidão para pastagens e silvicultura. Considerações sobre a qualidade da terra definem as classes de aptidão agrícola como: **boa, regular, restrita e inapta**. As terras com aptidão boa são as que têm solos com características próximas do ideal, ou seja, não apresentam problemas de fertilidade, deficiência de água e de oxigênio, nem são suscetíveis à erosão, nem oferecem impedimentos à mecanização (Ramalho e Beek, 1995).

O sistema, para adequar-se à realidade da agricultura brasileira, considera três níveis de manejo, conforme o contexto social e econômico:

- (3) **Nível de manejo A:** baseado em práticas agrícolas que refletem baixo nível técnico-cultural. Praticamente não há aplicação de capital para melhoramento e conservação das condições das terras e das lavouras, dependendo fundamentalmente do trabalho braçal e de pouco uso da tração animal;
- (4) **Nível de manejo B:** baseado em práticas agrícolas que refletem nível tecnológico médio. Caracteriza-se pela modesta aplicação de capital e de tecnologia para manejo, melhoramento e conservação das condições da terra e da lavoura, utilizando basicamente tração animal;
- (5) **Nível de manejo C:** baseado em práticas agrícolas que refletem alto nível tecnológico. Caracteriza-se pela aplicação intensiva de capital e tecnologia para manejo, melhoramento e conservação das condições das terras e das lavouras. A motomecanização está presente nas diversas fases da operação agrícola.

Segundo Ramalho e Beek (1995), ao se considerar os cinco fatores de limitação constantes no sistema de avaliação da aptidão agrícola, as Areias Quartzosas apresentam os seguintes comportamentos para cada um deles:

5. **Deficiência de fertilidade:** apresentam elevada deficiência de nutrientes devido à baixa capacidade de troca de cátions (CTC), e consequentemente baixa capacidade de sustentação da produção agrícola. Esses solos esgotam-se rapidamente com poucos anos de uso e necessitam de manejo planejado para continuarem oferecendo condições à produção. Os baixos teores de matéria orgânica (< 1 %) desses solos agravam essas deficiências;
6. **Deficiência de água:** apresentam baixa disponibilidade de água para as culturas em condições de precipitações mal distribuídas, muito comuns no Brasil. A textura arenosa confere-lhes drenagem excessiva e pequena capacidade de retenção de água, favorecendo a lixiviação de nutrientes, especialmente o nitrogênio;

7. **Excesso de água ou deficiência de oxigénio:** não apresentam limitações por excesso de água, mesmo ocorrendo em baixadas;
8. **Suscetibilidade à erosão:** considerada a maior limitação desses solos, principalmente em relevo suave-ondulado ou ondulado. O processo erosivo inicia-se no momento em que esses solos são desmatados ou utilizados pelo gado. Se ocorrem nas cabeceiras de vertentes ou margeando os mananciais, a erosão tende a desenvolver voçorocas;
9. **Impedimentos à mecanização:** a mecanização só é viável nas áreas de relevo plano, devido à suscetibilidade à erosão. Deve restringir-se àquelas práticas de cultivo em lavouras perenes, pastagens ou reflorestamento. Por serem de estrutura fraca esses solos requerem operações mecanizadas com menos potência.

Algumas áreas de solos arenosos submetidos à intensa exploração têm sido motivo de preocupação dos órgãos ambientais públicos e privados no Brasil. Algumas dessas áreas já atingiram o estádio de desertificação, pois foram utilizadas acima de sua aptidão agrícola, desconsiderando as técnicas de manejo e conservação.

O uso inadequado do solo e os modelos de desenvolvimento regionais que visam à obtenção de resultados imediatos são as causas principais do aumento de áreas desertificadas.

O fenômeno contribui diretamente para o crescimento da miséria da região e da migração de milhares de pessoas empobrecidas para os grandes centros urbanos, fato esse, constatado pelos técnicos do Núcleo de Pesquisa e Controle da Desertificação no Nordeste (Desert), da Universidade Federal do Piauí (Monteiro, 1995).

Segundo os estudos desses técnicos, os estados do Nordeste enfrentam o problema da desertificação, com exceção do Maranhão.

Esses técnicos citam projetos com modernas técnicas de irrigação e de agroindústria, que contam com grandes açudes nos vales dos rios Jaguaribe (CE) e São Francisco (BA, PE, AL e SE), que não levaram em conta os possíveis impactos ambientais decorrentes do uso impróprio da água e também dos defensivos agrícolas e de sistemas de mecanização, acarretando problemas de erosão, salinização e compactação de terras.

A região de Gilbués, no Estado do Piauí, é hoje a maior área desertificada do Brasil, ocupando cerca de 1800 km<sup>2</sup>. Gilbués é um nome indígena que quer dizer "terra fraca", o que indica a antigüidade do problema que caracteriza aquela área. O Raso da Catarina (BA), Irariçuba (CE) e Seridó (RN) estão entre os principais núcleos de desertificação do Brasil (Matallo, 1995). Corrêa (1997) abordando esse problema na região de São Félix do Jalapão (TO), região onde predominam os solos areno-quartzosos, relata a total falta de informação dos agricultores, que chegam a admitir que "o deserto" pode transformar a região em pólo de atração turística. Para Corrêa (1997), esse fenômeno deveria constituir motivo de preocupação para os agropecuaristas, literalmente os responsáveis por essa degradação. Além disso, de acordo com a lei, não proteger o solo pode tornar a terra passível de desapropriação ou até de confisco.

Corrêa (1997) comenta também que, no Sudoeste do Rio Grande do Sul, a falta de conhecimento técnico por parte dos agricultores ocasionou a formação de extensas áreas desertificadas, em decorrência da exploração predatória de solos arenosos, cujas culturas exigiam intensa mecanização. Após esses danos, os agricultores deslocaram-se para outras regiões agrícolas, onde continuam a realizar a mesma rotina desgastante das terras, como vem ocorrendo no oeste da Bahia.

Nessa região, nas décadas de 1970 e 1980, as atividades produtivas mais dinâmicas começaram a substituir as práticas tradicionais das culturas de subsistência. Dentre essas atividades mais modernas, que se caracterizam pela exigência de maior aporte tecnológico e por serem destinadas às transações comerciais internacionais, destacaram-se a pecuária bovina e o cultivo da soja. Apesar da importância dessas novas atividades para a região, a ocupação das terras se processou baseada na especulação de preços e sem nenhuma preocupação com sistemas adequados de manejo para o desenvolvimento da atividade agropecuária, pois introduziu-se o mesmo modus operandi aplicado nas regiões tradicionais de agricultura, e dessa forma o frágil sistema ambiental da região, dominado por solos arenos-quartzosos e latossolos de textura menos argilosa (Ucha et al., 1996), entrou em processo de degradação.

Estudos realizados na região oeste baiana (Ribeiro, 1986; Cunha e Ribeiro, 1995; Cunha e Nascimento Neto, 1996; Cunha et al., 1996; e Cunha et al., 1997) mostram que as atividades agrícolas atualmente desenvolvidas nesses solos são prejudiciais ao meio ambiente, por causarem perdas de argilas e lixiviação de fertilizantes para as camadas mais profundas provocando arenização da cobertura pedológica local, além de destruir a pouca estrutura do solo. A implantação de pivôs-centrais acima da capacidade de suporte em solos arenosos acarretou sérios problemas de compactação do solo a elevação dos custos de produção, levando vários desses empreendimentos ao abandono. Associados a esses problemas, a destruição das matas ciliares e veredas, o aumento das queimadas e a redução acentuada do estoque de matéria orgânica dos solos comprometeram a estabilidade ambiental da região.

## **7. OPÇÕES DE USO E MANEJO DE SOLOS ARENOSOS**

### **Lavouras**

Lavouras anuais, em condições de sequeiro, com exploração contínua, não são recomendadas ou indicadas em solos arenos-quartzosos (Motta, 1983). Existem referências sobre a utilização de solos arenosos irrigados, com lavouras de tomate e cucurbitáceas no Nordeste (EMBRAPA, 1993) e em condições de sequeiro, as areias quartzosas da região do cerrado têm sido cultivadas intensivamente com soja, em razão de seu baixo preço e de sua topografia plana (Resck, 1991), porém, problemas de degradação surgiram dentro de poucos anos (Cunha et al., 1996).

Lavouras perenes quando plantadas em areias quartzosas requerem manejo adequado, cuidados intensivos quanto à adubação e correção, principalmente em relação aos nutrientes facilmente lixiviáveis como o nitrogênio, potássio e enxofre.

São necessárias também medidas para o controle de erosão hídrica e eólica, e economia de água. Se esses cuidados intensivos não forem observados desde o início da exploração, é comum o depauperamento total da lavoura com consequentes produções muito abaixo da necessidade do agricultor.

Lavouras perenes normalmente praticadas em solos arenosos do Estado de São Paulo são os produtos cítricos e a cana-de-açúcar. Essas culturas são conduzidas por grandes produtores ou grupos empresariais. Cajueiros e coqueiros são cultivados nesses solos no Nordeste (Oliveira et al., 1992).

### **Pastagens plantadas**

As areias quartzosas são muito utilizadas no Brasil com pastagens plantadas, devido ao baixo preço dessas terras. Tem sido verificado, entretanto, que essa é uma opção razoável apenas quando a área a ser utilizada foi recentemente desbravada. As pastagens nesse solo têm apresentado um período de vida útil muito curto e com baixa capacidade de suporte. Além disso, a baixa disponibilidade de água durante o período mais seco reduz bastante a disponibilidade de forragem. As forrageiras mais utilizadas são a *Brachiaria decumbens* e o *Andropogon gayanus*, que adaptaram-se aos solos pobres, ácidos e arenosos do cerrado brasileiro, sem grandes limitações em relação à fertilidade. Entretanto, apesar de essas duas gramíneas apresentarem bom desenvolvimento vegetativo, o mesmo não é possível afirmar quanto ao seus potenciais nutricionais para o gado. A literatura indica que lotações animais maiores que 1,0 U.A.<sup>3</sup>/ha têm levado a rápida degradação dessas pastagens, e o rebanho mantido nestas condições necessita de complementação mineral e suplementação nutricional durante o período seco (Vieira, 1990).

### **Pastagens naturais**

Essa tem sido ainda a principal utilização dos solos arenosos, embora nessas condições o rendimento econômico seja muito pequeno, devido à pobreza das pastagens e à necessidade de se manter lotações animais muito baixas, ou seja, menos de 0,2 U.A./ha (Vieira, 1990).

### **Silvicultura**

A silvicultura ou reflorestamento, com finalidade de produção de madeira ou celulose, pode ser considerada boa opção para o uso de extensas áreas de areias quartzosas, porém, deve ser evitada nas áreas junto a mananciais e redes de drenagem, devido a seu alto grau de instabilidade. Nas áreas onde esses solos ocorrem em relevo suave-ondulado ou praticamente plano, o reflorestamento é uma opção viável, desde que sejam tomadas medidas para garantir a sobrevivência das plantas nos estádios iniciais do desenvolvimento.

Nos projetos de reflorestamento em grandes áreas, o uso de cultivares selecionadas de *Eucaliptus* e *Pínus* é fundamental para garantir o sucesso do empreendimento (Vieira, 1987).

### **Preservação da flora a fauna**

As áreas de Areias Quartzosas que ocorrem junto aos mananciais devem ser obrigatoriamente preservadas, isoladas e mantidas sem uso por força de lei. O reflorestamento com espécies nativas ou exóticas, sem fins comerciais nas áreas já degradadas, onde a regeneração natural é difícil e muito lenta, é uma prática recomendável. O produtor pode optar ainda pelo enriquecimento com plantas frutíferas ou melíferas, obtendo algum rendimento econômico sem afetar o meio ambiente (Vieira, 1987).

### **Sistemas silvipastorais**

Os sistemas silvipastorais são aqueles que especificamente associam árvores com pastagens e um componente animal que pode ser geralmente bovino, ovino ou caprino. O sucesso deste sistema depende da compatibilidade entre seus componentes. As espécies florestais para consociação com pastagens devem ser: perenifólias, crescimento rápido, resistentes ao vento, de sistema radicular profundo, e não oferecer efeitos negativos sobre a pastagem e aos animais. Devem também permitir a produção de forragem de boa qualidade, fixar nitrogênio, rebrotar e ter manejo florestal conhecido. A viabilidade técnica do sistema é

evidente, porém a viabilidade econômica para as condições do Brasil necessita ainda ser melhor investigada.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS E DIRETRIZES

Conforme observado neste estudo, constata-se: a) solos arenosos são de baixa aptidão agrícola e a utilização desses para produção agropecuária deve ser feita apenas se for respeitada sua classe de aptidão agrícola e o nível de manejo; b) solos arenosos, sob manejo intensivo, tendem a degradar-se rapidamente, sendo portanto, necessária a reposição constante de matéria orgânica e nutrientes; c) a relação entre índice de precipitação e o solo arenoso, aparentemente não é determinante na sustentabilidade do agroecossistema clima - solo arenoso -agricultura, pois já foram observadas degradações intensas em várias condições climáticas, inclusive sob regime de chuvas bem distribuídas; d) os produtores que utilizam solos arenosos, o fazem somente em razão do baixo preço destas terras e do relevo plano; e) em caso de o produtor dispor apenas de solos arenosos na propriedade e haver necessidade de se praticar lavouras anuais, parece ser preferível utilizar aquelas glebas ou manchas de solo onde os teores da fração areia fina predominem sobre a fração areia grossa (no máximo 25% de fração areia maior que 0,25 mm); f) jamais desmatar nascentes e margens de cursos d'água nem promover queimada de restos culturais quando se tratar de solos arenosos; g) existem muitas informações descritivas e geográficas sobre solos arenosos, entretanto, informações sobre manejo, utilização e conservação desses na literatura ainda são bastante escassas, talvez porque tais solos vêm sendo utilizados no Brasil há apenas duas décadas; h) os sistemas agrossilvipastoris poderão ser a melhor forma de se utilizar de maneira sustentável esses solos; porém, é imprescindível que estudos mais detalhados desses sistemas sejam realizados.

Considerando as limitações e as restrições de várias naturezas com as quais se pode defrontar na identificação das alternativas de desenvolvimento econômico para as regiões onde predominam solos arenosos no Brasil, sugere-se as seguintes diretrizes:

- 1) desenvolver programas que possibilitem o aproveitamento das vantagens comparativas regionais nas oportunidades de mercado, sem esquecer da estabilidade ambiental;
- 2) promover meios necessários para atrair novos investimentos para as áreas arenosas, que sejam capazes de sustentar o desenvolvimento econômico e social a médio e longo prazos sem degradar o meio ambiente;
- 3) diversificar as atividades agropecuárias regionais, procurando, inclusive, verticalizar a produção, a exemplo de projetos integrados de rações, suinocultura e avicultura, complexos agroindustriais;
- 4) promover condições necessárias ao desenvolvimento agroindustrial compatível com a conservação e preservação do meio ambiente;
- 5) gerar e difundir tecnologias adaptadas aos solos arenosos, bem como treinamento e capacitação tecnológica;
- 6) integrar as práticas de conservação da natureza ao desenvolvimento agropecuário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, AP. de. Solos do Arenito Caiuá. In: PEREIRA, V.P.; CRUZ, M.C.P. **Solos Altamente Suscetíveis à Erosão**. Jaboticabal: FCAVJ-UNESP, 1994. P.39-50.

CASTRO, L.H.R.; MOREIRA, AM.; ASSAD, E.D. Definição e Regionalização dos Padrões Pluviométricos dos Cerrados Brasileiros. In: ASSAD, E.D., coord. **Chuvas nos Cerrados: Análise e Espacialização**. Planaltina: EMBRAPA-CPAC/ Brasília: EMBRAPA-SPI, 1994. P. 23-39.

CORRÊA, A.A.M. O Deserto de Japalão. **Boletim Informativo da Sociedade Brasileira de Ciência do Solo**, Viçosa, v.22, n.3, p. 134-136, set./dez.1997.

CUNHA, T.J.F.; NASCIMENTO NETO, J.G. Alterações na Fertilidade, Química e Física de um Solo sob Cerrado, Decorrentes do Tempo de uso e Sistemas de Manejo. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE FERTILIDADE DO SOLO E NUTRIÇÃO DE PLANTAS, 22, Manaus, AM, 1996. **Resumos Expandidos**. Manaus: SBCS, 1996. P. 174-175.

CUNHA, T.J.F.; RIBEIRO, L.P.; RESCK, D.V.S.; AGUIAR, A. de C.; Silva, J.F. Alterações na Composição Húmica da Matéria Orgânica de Uma Areia Quartzosa do Cerrado Baiano, Decorrentes dos Sistemas de Manejo e Tempo de uso. In: ENCONTRO BRASILEIRO SOBRE SUBSTÂNCIAS HÚMICAS, 1. 1996, Belém, PA, **Anais**. Belém: Faculdade de Ciências Agrárias do Pará, Campinas: SBCS. 1996. p.13.

CUNHA, T.J.F.; RIBEIRO, L.P.; AGUIAR, A. de C. Natureza do Húmus de Solos Arenosos do Oeste da Bahia. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DO SOLO, 25. 1995, Viçosa. **Resumos expandidos**. Viçosa: SBCS 1995. p. 1.637-1.639.

EMBRAPA. Serviço Nacional de Levantamento e Conservação de Solos (Rio de Janeiro, RJ). **Mapa de solos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1981. Escala 1:5.000.000.

EMBRAPA. Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi Árido (Petrolina, PE). **Zoneamento agroecológico do Nordeste**: Diagnóstico do Quadro Natural e Agrossocio-econômico. Petrolina: EMBRAPA-CPATSA/Recife: EMBRAPA-CNPS, 1993. 2v. (EMBRAPA-CPATSA. Documentos, 80).

KLAMT, E. Solos Arenosos da Região de Campanha no Rio Grande do Sul. In. Pereira, V.P.; FERREIRA, M.E.; CRUZ, M.C.P. **Solos Altamente Suscetíveis à Erosão**. Jaboticabal: FCAVJ-UNESP/SBCS. 1994. p. 19.37.

MATALLO, H. Brasil já Estuda o Combate à Desertificação. **Ecologia e Desenvolvimento**, São Paulo, v. 5, n. 51, p.17.1995.

MONTEIRO, M. Desertificação Ameaça o Nordeste Brasileiro. **Ecologia e Desenvolvimento**, São Paulo, v. 5, n. 51, p. 17. 1995.

MOTTA, P.E.F. Os solos do Triângulo Mineiro e sua Aptidão Agrícola. Informe Agropecuário, Belo Horizonte, v. 9, n. 105, p. 57-63, set.

OLIVEIRA, J.B. de; JACOMINE, P.K.T.; CAMARGO, M.N. **Classes Gerais de Solos do Brasil**: Guia Auxiliar para seu Reconhecimento. Jaboticabal: FUNEP, 1992. 201p.

PADRO, H. do. **Manejo Dos Solos**: Descrições Pedológicas E Suas Implicações. São Paulo: Nobel, 1991. 116p.

RAMALHO FILHO, A.;BEEK, K.J. **Sistema de Avaliação na Adaptação Agrícola da Terras**. 3. ed. Rio de Janeiro: EMBRAPA-CNPS, 1995. 65 P.

RESCK, D.V.S. Uso e Ocupação dos Solos no Brasil Central. Planaltina: EMBRAPA/CPAC, 1991. 29 p. (EMBRAPA-CPAC. Documentos, 35).

RIVEIRO, L.P. Análise das Possibilidades de Ocorrências de Desertificação na Região Oeste da Bahia. **Universitas**: Cultura, Salvador, v. 35, n. 53, p. 53-59, jan/mar. 1986.

SALOMÃO, F.X.T. Solos do Arenito Bauru. In: PEREIRA, V.P.; FERREIRA, M.E.; CRUZ, M.C.P. Solos Altamente Suscetíveis à Erosão. Jaboticabal, FCAVJ-UNESP/SBCS. 1994. p. 51-68.

SOUTO, J.J.P. **Deserto, uma Ameaça? Estudo dos Núcleos de Desertificação na Fronteira Sudoeste do RS.** Porto Alegre. Secretaria da Agricultura, 1984. 172p.

UCHA, J.M.; RIBEIRO, L.P.; CUNHA, T.J.F. Conseqüências Ambientais Resultantes da Falta de Levantamentos Pedológicos: O Caso do Oeste Baiano. In: CONGESSO BAIANO DE MEIO AMBIENTE, 1. 1996, Salvador, **Anais**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1996. P. 219-221.

VIEIRA, J.M. Manejo de Pastagens. In. EMBRAPA. Centro Nacional de Pesquisa de Gado de Corte (Campo Grande, MS). **Curso Sobre Pastagens.** Campo Grande: EMBRAPA/CNPBC, 1990. p. irregular. Apostila.

VIEIRA, M.J. **Solos de Baixa Aptidão Agrícola: Opções de Uso e Técnicas de Manejo e Conservação.** Londrina: IAPAR, 1987. 68p. (IAPAR. Circular, 51).

<sup>(1)</sup> EMBRAPA Cerrados, Rod. BR 020, Km 18, caixa postal 08223, CEP: 73301-970 – Planaltina, DF.

<sup>(2)</sup> EMBRAPA Solos, Rua Jardim Botânico, 1.024, B. Jardim Botânico, CEP: 22460-000 – Rio de Janeiro, RJ.

<sup>(3)</sup> Unidade Animal

## Artigos de Política Agrícola

### HARMONIZAÇÃO DO FLUXO DE CAPITAIS NO ABRIBUSINESS

*Sérgio Giovanetti Lazzarini<sup>1</sup>*

O título deste artigo advém de uma idéia bastante simples: trata-se de verificar a dinâmica dos investimentos e financiamentos ao longo das cadeias agroindustriais, tentando imprimir à análise tradicional um caráter mais sistêmico. O ponto crucial é que, sendo as cadeias agroindustriais um nexo de empresas e contratos inseridos em fluxo de adição de valor a um determinado produto agropecuário, nada mais natural do que procurar analisar também como se dá o fluxo de capitais neste processo, tanto dentro da cadeia (relações entre empresas em estágios sucessivos da mesma), quanto entre cadeias, por meio da sua interface com o sistema financeiro. Neste tipo de abordagem, parte-se do pressuposto que a competitividade de uma determinada cadeia agroindustrial é resultado da articulação eficiente entre todos estes setores, não apenas do favorecimento de um ou outro estágio produtivo.

Há muito, a discussão acerca deste tema já suplantou os desgastados debates sobre crédito rural. A redução dos aportes governamentais para o setor agropecuário não cansa de ser citada como um fator restritivo ao crescimento do agribusiness. Na busca de contornar o problema, criam-se os mais diversos tipos de instrumentos de financiamento, porém não se procura inseri-los dentro da realidade das cadeias agroindustriais e das interfaces com o setor financeiro. O resultado é que os problemas não são solucionados e, neste meio tempo, as cadeias passam a buscar alternativas próprias. O caso da soja é um exemplo: processadoras, com acesso a linha externas mais baratas e submetidas a uma intensa competição por aquisição de matérias-primas, passam a assumir o papel de financiadoras da produção de soja, criando instrumentos e garantias contratuais próprios (muitas vezes, é bem verdade, não amparados por legislação específica).

Não há dúvida que os juros internamente praticados no Brasil são incompatíveis com as perspectivas de retorno de atividades agropecuárias e até mesmo certas atividades agroindustriais. Na falta de soluções, a saída fica sendo buscar os mais diversos adjetivos pejorativos para os juros, esquecendo-se que existem outros custos incidentes sobre o fluxo de capital nas cadeias e que acabam reduzindo o potencial de retorno aos investidores e os juros totais pagos pelos tomadores. Não há o que fazer: investidores almejam um determinado retorno e, portanto, resta aos tomadores e ao sistema financeiro minimizar fricções no fluxo de capitais. Dentre estas, destacam-se os custos de informação e os custos de transação.

Os custos de informação apresentam alta relevância no processo de financiamento, mais especificamente no processo de avaliação de risco de crédito. Dado que o tomador de empréstimo sabe mais sobre a sua situação financeira do que o fornecedor, diz-se que ocorre uma situação de assimetria nas informações, exigindo do último a busca de informações indicativas do risco de crédito do primeiro e a inclusão de garantias (salvaguardas) no momento do empréstimo. No caso de empresas agropecuárias e até mesmo cooperativas, problemas de inadimplência passados acabam tornando-se sinais de que o setor como um todo apresenta elevado risco de crédito, prejudicando até mesmo algumas empresas eficientes e com liquidez satisfatória.

Isso explica em parte a relutância de grande parcela do setor financeiro em fornecer crédito para produtores rurais, dados os elevados custos de informação aos quais se submetem empresas situadas em centros urbanos fornecendo empréstimo para empresas de menor porte e pulverizadas. Esse ato é particularmente crítico para pequenos produtores, e uma saída natural é justamente promover associações regionais e até mesmo cooperativas para reduzir custos fixos associados ao processo de financiamento, desenvolvimento educacional e tecnológico, como demonstram as experiências internacionais de "microfinanças".

Os custos de transação, por sua vez, envolvem duas parcelas: os custos pré-contratuais, englobando todo o processo de negociação, intermediação financeira e salvaguardas contratuais, e os custos pós-contratuais, envolvendo o monitoramento dos tomadores de empréstimo e os eventuais problemas de má-adaptação que possam vir a ocorrer (como no caso de inadimplências). Na maioria dos casos, enfatiza-se a parcela de custos pré-contratuais, esquecendo-se porém que a parcela pós-contratual pode ser muitas vezes a mais expressiva. A capacidade dos fornecedores de empréstimo - quaisquer que sejam eles - em monitorar a ação dos tomadores pode se constituir na possibilidade de reduzir atritos durante o processo. Exemplo é o caso de financiamentos de pré-plantio, que requerem todo um monitoramento dos produtores para verificar se o processo produtivo está sendo conduzido a contento e, portanto, se haverá capacidade de saldar a dívida.

Tais custos podem ser considerados como fricções ao fluxo de capital nas cadeias que, como tal, precisam ser minimizados. Como fazê-lo? O primeiro passo é justamente imprimir uma visão sistêmica ao processo. Por exemplo, agroindústrias e indústrias de insumos, por razões comerciais, acabam tendo um maior acesso à informação sobre produtores. Um indivíduo responsável pelas compras de soja de uma processadora ou *trading*, por exemplo, sabe muito mais sobre um determinado produtor de uma certa região do que o gerente de um banco em um centro urbano. Mais ainda, apresenta naturalmente uma maior capacidade de monitorar se o processo produtivo está sendo conduzido adequadamente e, por conseguinte, quais os riscos envolvidos no empréstimo.

Em outras palavras, o seu custo para adquirir informações sobre o tomador é menor, o que acaba também reduzindo o custo de transação ao fornecimento de crédito, especialmente com respeito à atividade de monitoramento. Como exemplo, cita-se o caso da Dole, empresa internacional de comercialização de produtos perecíveis, que efetua contratos de aquisição de frutas e produtos hortícolas com produtores e os auxilia no processo de captação de recursos, sinalizando ao sistema financeiro o seu perfil tecnológico como forma de auxiliar a avaliação do risco de crédito. Nesse contexto, o contrato acaba servindo como um facilitador da tomada de empréstimo, por reduzir os custos de aquisição de informações e também por minorar a necessidade de salvaguardas e monitoramento por parte do agente financeiro.

A chave da questão está, portanto, na necessidade de que as empresas inseridas nas cadeias agroindustriais se coordenem no sentido de promover uma transmissão adequada de informações e controles, sempre em parceria com o sistema financeiro. Nesse sentido, as empresas especializam-se nas suas atividades produtivas e comerciais e o sistema financeiro se encarrega de captar recursos e repassá-los sob os menores custos possíveis, valendo-se das informações fornecidas pelos agentes da cadeia que podem resultar em uma redução na necessidade de salvaguardas (aval, fiança etc.). Dado que grande parte dos riscos de empresas em setores competitivos é resultado de variações nos preços dos produtos, práticas de *hedging* podem também ser contempladas como redutoras do risco de crédito. Nesse sentido, a articulação com as bolsas de futuros mostra-se crucial.

Do lado do fluxo de investimentos, a necessidade de coordenação das cadeias agroindustriais também se aplica pelo fato de existirem impactos diferenciados ao longo dos

sucessivos estágios de produção. As decisões de investimento de um produtor influenciam a competitividade de uma determinada indústria, e vice-versa, especialmente em situações nas quais a dependência entre ambos é elevada. Por exemplo, considere-se uma determinada agroindústria que se instala em uma região e que necessita que a produção da sua matéria-prima se dê nas suas circunvizinhanças, por questões logísticas: a sua capacidade em incentivar investimentos de produtores regionais pode se constituir em vantagem competitiva frente a outras indústrias sem tal capacidade de coordenação. Um caso real é o da Perdigão, articulando com o sistema financeiro linhas de crédito para avicultores e suinocultores nas suas novas plantas nos cerrados.

De outra parte, investimentos ao longo da cadeia agroindustrial podem ser efetivados visando aproveitar sinergias intersetoriais e conduzir alianças específicas, permitindo às empresas permanecerem em negócios relacionados às suas competências centrais. Exemplos são produtoras/processadoras de uma determinada commodity que efetuam alianças com empresas especializadas em distribuição e com marca já estabelecida. Nessa situação, os investimentos podem resultar em geração de valor às empresas, por envolverem - vale insistir nesta idéia - uma perspectiva sistêmica.

Em suma, a redução de fricções no fluxo de capitais deve ser objetivo das cadeias agroindustriais que desejem ganhos de competitividade com as suas decisões de investimento e financiamento. É bem verdade que os efeitos distributivos ao longo da cadeia não são fáceis de equacionar, pelos impactos diferenciados que tais decisões podem gerar sobre um ou outro setor. Um primeiro passo é justamente almejar uma coordenação mais efetiva ao longo das cadeias, com respeito ao fluxo de informações, controles (monitoramento) e incentivos, a partir de um diálogo mais próximo entre seus agentes, incluindo o sistema financeiro. Certamente tal visão traz novos desafios às políticas públicas no sentido de propiciar um ambiente institucional favorável à inovação financeira no *agribusiness*, visando reduzir atritos e aumentar a eficiência das cadeias agroindustriais.

<sup>(\*)</sup> M.Sc., pesquisador do PENSA (Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial), FIAPEA/USP. E-mail: giolazza@usp.br

## CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL

# A AGRICULTURA BRASILEIRA E AS FUTURAS NEGOCIAÇÕES NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO<sup>2</sup>

*William Miner<sup>2</sup>*

*Aart de Zeeuw*

## 10. A IMPORTÂNCIA DAS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS E AS OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

O Brasil é um dos principais produtores a exportadores de "commodities" agrícolas e de alimentos processados. Seu setor agroalimentar representa quase um quarto do número total de empregos, 13% do PIB e cerca de 30% do lucro com as exportações. A participação dos produtos agrícolas no volume total exportado continua a crescer.

Existe um grande potencial para o crescimento da indústria agroalimentar e também para um comércio mais intenso, tanto de forma global como entre as Américas. A agricultura e o processamento de alimentos são partes importantes da economia do Brasil, que é o maior país e o mais industrializado da América Latina.

A agricultura e o mercado de alimentos no Brasil estão mudando rapidamente, como ocorre em outros países latino-americanos e na maior parte do mundo. A grande influência do desenvolvimento econômico global e dos ajustes na política macroeconômica está provocando mudanças na indústria brasileira de alimentos, estimuladas pelo fluxo aberto de informações, dos investimentos e da tecnologia. Em decorrência desses efeitos e da importância do estabelecimento de condições para a estabilidade econômica e para o crescimento, o Brasil e a maioria dos países da América Latina implementaram reformas políticas unilaterais e abrangentes, inclusive a da liberalização do comércio e mudanças na política agrícola.

As economias da região estão se integrando rapidamente sob o MERCOSUL e outros acordos comerciais. Embora essas questões tenham sido bem anteriores às da Rodada Uruguai, a liberalização multilateral do comércio complementa e amplia as reformas. Devido à sua abrangência e à sua significativa base de recursos, as próximas negociações comerciais abrem importantes oportunidades para a agricultura do Brasil.

Com uma grande e crescente economia, e como principal membro do MERCOSUL e do Grupo de Cairns, o Brasil está numa posição que lhe permite exercer forte influência sobre as próximas negociações da Organização Mundial do Comércio - OMC, além de se beneficiar delas. A agricultura brasileira registrou significativo crescimento em meio às dificuldades da década de 80 e, desde então, tem demonstrado grande potencial de tirar partido do ambiente comercial mais aberto.

Ainda que o acordo agrícola da OMC tenha propiciado poucos avanços no que diz respeito ao acesso ao mercado agrícola, ele estabeleceu limites para os subsídios à exportação e fixou a base de um sistema de comercialização agrícola baseado em regras, que foi de grande importância para o setor brasileiro de alimentos. O resultado da Rodada Uruguai vai estimular deslocamentos na oferta e a demanda das "commodities", que vão estimular a

produção e o processamento de alimentos nas áreas que apresentam custos menores e eficiência crescente como o Brasil.

Para se beneficiar das crescentes oportunidades de produção e comercialização de alimentos, é imprescindível manter o ambiente político adequado, a fim de permitir que a indústria de alimentos se ajuste às condições regionais e globais, crescendo em bases competitivas. As recentes mudanças ocorridas na América Latina e a perspectiva de reforma das políticas remanescentes de apoio a proteção permitirão que essa região torne o seu potencial de produção em realidade. As experiências com a política agrícola adotadas nas Américas em décadas anteriores demonstraram que os subsídios aos insumos (input subsidies), o suporte aos preços, os subsídios, a taxação às exportações, a proteção contra importação e o regime de preferências (trade preferences) discriminaram o setor agrícola, limitando a sua capacidade de competir. A liberalização do comércio, através dos acordos regionais e multilaterais, fortalece as reformas na política doméstica e permite que a agricultura se desenvolva com competitividade. Sendo um dos protagonistas agrícolas, tanto na região como no contexto mais amplo da OMC e do possível Acordo do Livre Comércio nas Américas (ALCA), o Brasil pode ter um papel fundamental nas próximas negociações comerciais e se beneficiar bastante de uma outra rodada de multilaterais.

## **11. A NECESSIDADE DAS NEGOCIAÇÕES COM A OMC**

O andamento da liberalização do comércio desde a conclusão da Rodada Uruguai e a necessidade de iniciar a preparação para as próximas negociações multilaterais estão sob exame na OMC. Novamente a agricultura terá grande evidência na próxima Rodada, já que o atual Acordo da Agricultura foi reconhecido apenas como um primeiro passo no estabelecimento de um sistema de comércio para o setor justo e orientado para o mercado. Pelo Acordo, os membros da OMC devem se empenhar nas negociações que terão início um ano antes do fim do período de implementação (portanto, as conversações devem começar em 1999) focalizando pelo menos as questões tarifárias, de apoio doméstico (domestic supports) e da concorrência nas exportações.

O Comitê de Agricultura da OMC está organizando um programa de trabalho relativo à agricultura, com vistas à Rodada de 1999. Os outros assuntos da agenda de Marraquesh incluem os negócios nas áreas de serviços, investimentos e critérios de mão-de-obra, além de vínculo entre o meio ambiente e o comércio. Serão também relevantes as questões relativas ao acesso da China e da Rússia à OMC e às negociações para futura ampliação da União Européia, às demandas por maior acesso feitas pelos países em desenvolvimento e aos efeitos do comércio mais livre sobre a segurança alimentar.

É possível que alguns países relutem em embarcar em alguma outra importante negociação sobre comércio, pois ainda persiste um resquício de cansaço oriundo do esforço para concluir a última Rodada e implementar as decisões. Tem sido dada prioridade às questões domésticas, uma vez que a reforma básica das políticas internas vai progredindo. Enfrentando um alto índice de desemprego, uma ampla reestruturação de suas economias, uma competição acirrada, devido à integração dos mercados, e as incertezas e pressões do ajuste à economia globalizada, esses países vão tentar atrasar a agenda da liberalização do comércio, o que seria um erro, diante das rápidas mudanças que atualmente ocorrem na economia mundial. Há um compromisso de tratar da agricultura e fortes razões que exigem mais negociação. Alguns setores de alimentos ficaram praticamente fora da Rodada Uruguai. Os Estados Unidos estão agora empenhados em acabar com o apoio ao produtor de "commodities" (farm commodity supports), enquanto a União Européia está sob crescente pressão para prosseguir com sua reforma na Política Agrícola Comum (PAC). Criadas por políticas agrícolas ultrapassadas, as distorções tendem a piorar com o passar do tempo, e

tanto as suscetibilidades políticas como os custos dos ajustes aumentarão. Os subsídios às exportações de cereais estão sendo eliminados, mas uma parte dos grãos da União Européia ainda recebe restituição, e grande capacidade potencial de produção ainda existe em algumas nações, com possibilidade de que volte a distorcer o mercado.

O prosseguimento das disputas comerciais relativas à agricultura também indica a necessidade de mais negociações. Com relação ao acordo sanitário e fitossanitário, as questões técnicas do comércio vão ficando mais evidentes e complexas, como no caso dos produtos oriundos das novas tecnologias. Há necessidade de normas internacionais equilibradas, para fazer face às disputas e para controlar a competição perniciosa, contornando os impasses. Algumas áreas, inclusive a agricultura, carecem do estímulo de negociações mais amplas para obterem ganhos reais que são possíveis a partir da implementação de normas multilaterais.

Além de atuar em consonância com as normas em vigor, um dos pontos mais importantes para entrosar a OMC com o comércio internacional e o sistema de pagamentos é o de assegurar que a integração econômica regional em andamento em todo o mundo seja planejada e desenvolvida dentro do contexto de normas multilaterais. Inevitavelmente, a agricultura é um obstáculo e um desafio para essa iniciativa. A União Européia de quinze países se prepara para entrar em nova fase de ampliação. A Comissão Européia está estudando as providências para modificar a PAC antes de estendê-la aos países do leste. Se isso for feito sem as negociações multilaterais, há um sério risco de congelar as distorções que ainda estão sendo criadas pela PAC, e a manutenção das restrições na fronteira por um período de transição maior. Do lado de cá do Atlântico, prosseguem os planos para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas. Enquanto o ímpeto de ampliar para o sul o acordo de livre comércio é largamente dos Estados Unidos, à medida que o Congresso vai desenvolvendo sua própria agenda sobre o assunto, e o governo se empenha em obter a autoridade de negociação "fast track", as negociações relativas à ALCA estão programadas para começar no início de 1998. Mais ao sul, os países do MERCOSUL estão buscando a integração econômica e atuam de acordo com suas próprias normas. A experiência com o NAFTA e com o MERCOSUL tem demonstrado que as questões agrícolas mais difíceis, com que se defronta a integração econômica regional, exigem negociação multilateral para serem resolvidas. Esse é o caso de vários setores mais sensíveis de "commodities" como o açúcar, os laticínios e o arroz, e também das questões relativas aos subsídios a ao comércio estatal. Os países do CARICOM igualmente estão desenvolvendo uma abordagem comum para o comércio no hemisfério, com uma parte da ALCA. No Pacífico, os 18 países da APEC decidiram se voltar para um comércio comum na região, mas de um modo flexível, que lhes permita lidar, sem pressa, com as áreas mais problemáticas, inclusive a agricultura. Sobretudo o Japão e a Coréia ainda resistem à liberalização maior do comércio no setor de alimentos. O futuro da economia e do comércio chineses é uma grande preocupação naquela região, pois, além do desafio de integrar essa crescente potência econômica ao comércio do Pacífico e ao comércio global, a provável participação da China na OMC é da máxima importância para os programas mundiais de comércio. Os principais países agrícolas da ex-União Soviética estão procurando fazer parte da OMC, e já começaram a fazer acordos comerciais entre si mesmos e com a União Européia.

As relações comerciais entre os blocos regionais e entre as principais potências do comércio oscilam entre a confrontação e a coexistência construtiva. A maioria dos governos reconhece que a cooperação econômica é imprescindível à paz e à segurança, embora esse objetivo de longo prazo seja muito vulnerável aos atritos bilaterais ou regionais. Embora a União Européia, os Estados Unidos e mesmo a China e a Rússia possam estar em condições de estabelecer seus próprios métodos de comércio com relativa independência em relação aos demais, é evidente que países como a Austrália, o Brasil, o Canadá, a Índia e até o Japão

ainda não podem fazer o mesmo. Para prosperar, a maior parte das economias do mundo precisa dispor de acesso aos mercados e de sistemas competitivos. Os países que procuram obter investimentos devem estar ligados ao mercado externo, a fim de atrair capital, sendo que para a maioria desses países é fundamental que sua capacidade produtiva esteja dirigida para os mercados regionais, à medida que sua localização e as preferências das comunidades se tornam fatores importantes. As próprias economias maiores não podem desconsiderar a integração dos mercados, nem as tendências da economia globalizada. Os Estados Unidos podem não conseguir manter sua tradicional liderança no estímulo à liberalização do comércio multilateral, e os demais países, cujo interesse no sistema seja semelhante ou até maior do que o dos norte-americanos, devem compartilhar dessa responsabilidade. A OMC é o melhor canal para garantir que os acordos regionais sigam as regras de tratamento nacional e de não-discriminação.

O êxito nas discussões e na preparação para as próximas negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio é vital para assegurar que a atividade comercial seja administrada no âmbito de um conjunto de regras multilaterais. O Dr. Renato Ruggiero, na condição de Diretor Geral da OMC, afirmou em Ottawa, em 1996, que a alternativa seria "um sistema baseado no poder, em que os blocos concorrentes procurem regionalizar a economia global com todo o trauma econômico e político que possam impor."

Naturalmente, os governos devem colocar sua política doméstica em ordem, embora a globalização deva prosseguir e, provavelmente, se acelerar nessa moderna era da informação. Segundo Ruggiero, "os encarregados da política não podem interromper o processo, ainda que quisessem... a única questão que se interpõe é se o fato de acompanharmos ou não a sua evolução através de políticas internas vai nos ajudar na adaptação à realidade das mudanças sem um custo insuportável". Essa advertência é particularmente relevante no caso dos países em desenvolvimento, como o Brasil, que tem grande potencial de crescimento econômico e um comércio agrícola cada vez maior.

## **12. O AMBIENTE DE COMÉRCIO EMERGENTE**

O comércio nas Américas está crescendo mais do que o PIB, e o comércio regional latino - americano vem crescendo ainda mais rapidamente à medida que os mercados se integram, e o comércio de alimentos processados ganha importância. O setor agroindustrial tem sido estimulado no Brasil e permanecerá em vantagem no cenário do comércio emergente, desde que as políticas comerciais interna e global permitam que o setor agrícola se situe em base competitiva frente a esse cenário.

O ambiente econômico global, relacionado com a produção e o comércio agrícola vem mudando dramaticamente. Grandes mudanças estruturais estão em curso, tanto em manipulação e transporte, como no processamento, na embalagem e comércio varejista, sendo os efeitos resultantes da tecnologia e dos sistemas de informação fortes catalisadores no cenário do comércio emergente. Esses ajustes estão respondendo não só ao crescimento da população e da renda mas também às mudanças no modo de vida e das demandas dos consumidores. O comércio mundial de produtos agrícolas e alimentos continua a se expandir e o complexo comercial está se voltando para os produtos com mais qualidade e maior valor. A discussão que se segue, sobre os principais componentes dessas tendências, demonstra seu efeito sobre a condução política.

### **3.1. O Crescimento da População e da Renda**

O consumo de alimentos continuará a se ampliar, em decorrência do crescimento da população mundial e do aumento da renda per capita. A população mundial incorpora cerca de

95 milhões de pessoas por ano, e, com o expressivo crescimento econômico previsto para as economias emergentes da Ásia e da América Latina, associado às moderadas taxas de expansão na maior parte do mundo industrial, as perspectivas para o comércio agrícola são bastante promissoras. Essas questões acarretarão, de maneira geral, maior consumo de todas as "commodities" do âmbito alimentar. No entanto, a renda mais elevada e as dietas mais refinadas deverão ocasionar uma demanda relativamente mais forte por grãos forrageiros, oleaginosas, frutas e legumes, óleos vegetais, carnes e outros produtos processados. Essa tendência de consumo é evidente na América Latina, pois se projeta um significativo crescimento econômico nessa região. No Brasil, o crescimento real do PIB deverá ser em torno de 5% durante a próxima década (FAPRI, 1997).

Nos países da Europa Central e Oriental, e na ex-União Soviética, as mudanças na indústria agroalimentar deverão ter, a longo prazo, influência sobre o mercado agrícola. Embora esses países tenham potencial técnico e econômico para se tornarem competitivos, sua infra-estrutura inadequada, juntamente com a falta de crédito e de conhecimento atualizado sobre os negócios, tem retardado o desenvolvimento de um eficiente setor de agribusiness. Isso permite que as economias emergentes, com grande potencial de consumo de alimentos, fortaleçam sua posição no mercado mundial. A China vai se empenhar para alcançar a auto-eficiência, mas deve se tornar uma grande importadora líquida de grãos forrageiros, como base para gerar produtos com maior valor agregado. Conjuntamente, os países menos desenvolvidos serão os maiores responsáveis pelo crescimento das importações.

### **3.2. Tendências Manifestadas pelos Consumidores**

As mudanças no estilo de vida, a busca de hábitos mais adequados, além da própria qualidade, mais benefícios e melhor nutrição, passaram a ser fatores poderosos a influenciar a agricultura e a indústria de alimentos. Sugiram novas preocupações relativas à segurança alimentar, à saúde e ao meio ambiente. O mercado ficou mais segmentado e mais especializado, de acordo com os níveis de renda, com as diferentes origens étnicas e com as tendências sociais. Quanto mais os alimentos são processados, mais aumentam as exigências técnicas de comercialização. Os produtores precisam atender às exigências dos consumidores, a tal ponto que essa influência vem sendo sentida ao longo da cadeia produtiva de alimentos. Os consumidores têm exigido mais informações e transparência, tanto no que se refere à produção quanto à distribuição dos alimentos. A diversidade, a complexidade e a rapidez com que ocorrem as mudanças na preferência dos consumidores têm obrigado a indústria agroalimentar a ser muito mais atenta às tendências manifestadas pelos consumidores.

### **3.3.A Integração Econômica Global**

O surgimento da integração econômica e o fluxo relativamente livre das informações, dos investimentos, da tecnologia e dos bens de serviços, para além das fronteiras, têm feito com que o setor de alimentos seja mais um integrante do mercado mundial. Esses poderosos fatores de mudança têm obrigado os governos e as corporações, em todo o mundo, a eliminar vários métodos tradicionais de organizar suas economias, suas políticas e mesmo de conduzir seus negócios. O funcionamento adequado do mercado financeiro, a diminuição das restrições à movimentação de bens e serviços, a valorização patrimonial das corporações e a desregulamentação são os catalisadores desse processo, enquanto as dramáticas modificações nas estruturas de comunicação, distribuição e transporte contribuem para definir esse padrão de mudanças.

É óbvio que a integração da atividade econômica implica competitividade em nível continental ou mundial, e ao longo da cadeia alimentar. A fim de melhorar o nível e a estabilidade dos lucros, existem pressões para a especialização ou para diversificar e agrregar

valor à produção. As associações de empresas estão rapidamente se tornando essenciais na indústria de alimentos, para interligar as operações nacionais a uma rede global. Na maior parte das regiões, tem havido uma tendência visando à consolidação e especialização em toda a cadeia da indústria de processamento, devendo prosseguir com mais parcerias e integração. Grande parte dos observadores da indústria antevêem outras mudanças quanto à segurança alimentar e ao controle da qualidade, além de mais especialização regional, com menos regulamentação e um cenário de maior competitividade.

### **3.4.A Reforma na Política Agrícola**

O aperfeiçoamento tecnológico, o rápido fluxo de informações e os novos métodos de produção vêm influenciando a agricultura em direção a empreendimentos mais modernos e mais sensíveis ao mercado. Com o crescimento praticamente contínuo da produtividade, há uma tendência, de longo prazo, de queda do preço real de muitas das "commodities" agrícolas básicas. As operações comerciais especializadas, de agora, precisam de um ajuste mais rápido às mudanças do mercado. Os programas de apoio às "commodities", a política de substituição das importações e outras formas de proteção não alteraram a tendência de queda dos preços reais, e a proteção retardou o processo de ajuste. Por outro lado, os déficits governamentais e as restrições orçamentárias tendem a acelerar a política de ajustes. O setor produtivo que deve responder às influências internas e externas, mas isso ocorrerá mais rapidamente com as mudanças nas políticas governamentais. A medida que a política agrícola se torne menos isolada, e mais orientada para o mercado, os regulamentos e as intervenções governamentais serão reduzidos.

Os ajustes na política, dentro dessa linha, têm ocorrido na maior parte dos países, e existe uma pressão constante no sentido de mais mudanças. Além dos abrangentes programas de reforma na América Latina, outros exemplos importantes são a reforma da PAC, feita pela União Européia e concluída em 1995, além das alterações básicas na Lei Agrícola de 1996, que ocorreram nos Estados Unidos. No Canadá, os subsídios ao transporte de grãos foram eliminados, e os subsídios aos laticínios estão sendo reduzidos. O México tem promovido mudanças em grande escala, tanto no que se refere ao apoio à produção, como ao sistema de comercialização, com o objetivo de melhorar a competitividade e reduzir as distorções do mercado. A revisão da política comercial da OMC (outubro de 1996) levou a concluir que parece não haver necessidade de maiores mudanças para que o Brasil cumpra os seus compromissos referentes ao acordo agrícola. Como no restante da América Latina, a maior parte dos países em desenvolvimento está se afastando das políticas que prejudicam a agricultura e taxam as exportações de alimentos. Entretanto, ainda existem pequenas empresas agrícolas em vários países asiáticos, como o Japão, e também em partes da Europa e outras regiões, que reduzem o ritmo das reformas. Além disso, em muitos países, os setores mais sensíveis, como o do açúcar, dos laticínios e do arroz, continuam sendo altamente protegidos. Mas, em geral, as reformas na política agrícola caminham na mesma direção a os avanços serão propiciados pelas negociações constantes, visando ao estabelecimento de normas multilaterais de comércio equilibradas.

## **13. A ESTRUTURA DO COMÉRCIO**

### **4.1.O Acordo Agrícola: Avaliação e Implementação**

Os resultados da Rodada Uruguai evidenciam um ponto decisivo no tratamento da agricultura sob as normas de comerciais: é o primeiro passo objetivo no sentido de submeter os produtos agrícolas às mesmas normas aplicadas aos demais produtos. Os regulamentos que têm influência no acesso ao mercado e a utilização de subsídios foram consolidados e esclarecidos, sobretudo o acordo que converte todas as barreiras não-tarifárias em

equivalentes, sem exceção, a fim de evitar o seu aumento e iniciar a redução das tarifas alfandegárias. De grande importância para o comércio agrícola, o sistema de tarifas variáveis, que vigorou na Política Agrícola Comum (PAC), e a seção 22 do controle norte-americano de importações, foram transformados em quotas tarifárias (tariff rate quotas), o que torna essas disposições sujeitas a normas multilaterais. Pela primeira vez, os governos também aceitaram um padrão de norma internacional sobre a política agrícola interna que possa afetar a produção, o consumo e o comércio. O alcance das normas comerciais também foi objeto de aperfeiçoamento, através da cláusula de solução de controvérsias e da capacidade de aplicação de efeitos cruzados entre os vários acordos sob a jurisdição da OMC.

Apesar desses resultados significativos, o Acordo Agrícola não foi capaz de criar condições para o livre comércio. Houve ganhos importantes em relação ao acesso a alguns mercados mas, na cômputo geral, esse resultado foi modesto. O processo de tarifação expôs o elevado grau de proteção que ainda perdura em várias partes do setor, além de mostrar as diferenças do papel do Estado nas normas de importação de muitos países, do mesmo modo que as normas mais rígidas quanto aos subsídios à exportação expõem as diferenças entre as instituições de comércio. Embora os subsídios às exportações agrícolas devam ser reduzidos, em termos de gastos e de volumes subsidiados, e apesar da proibição de novos subsídios, essas práticas puderam prosseguir, onde já existiam, além do período de implementação. Igualmente o sistema de trocas entre entidades estatais foi mantido, o que pode distorcer o comércio, tanto na exportação como na importação.

Com relação à transferência de subsídios internos, já existe um acordo sobre os tipos de programas domésticos considerados de pouco ou nenhum impacto sobre o comércio. Foi estabelecido um teto sobre as Medidas Agregadas de Suporte (MAS) para os programas que afetam o comércio (caixa âmbar), com o compromisso de reduzir esse apoio. Apesar de o acordo multilateral para implantar as normas sobre esses programas ser um precedente para qualquer setor, o resultado não irá, por si, provocar modificações importantes na política em curso. Os compromissos só dizem respeito às MAS em cada país, e a exigência de redução é modesta. Embora muitos países tenham abolido as políticas prejudiciais à agricultura e cortado despesas de apoio agrícola, a vários deles estejam implementando ajustes para criar uma política mais direcionada para o mercado, o nível de transferências ainda é substancial na maioria dos países industrializados.

#### **4.2. Compromissos nas Exportações**

As disposições do Acordo Agrícola que afetam a competição nas exportações têm tido o maior impacto sobre o comércio. É preciso admitir que o maior motivo de redução no uso de subsídios à exportação, na União Européia e nos Estados Unidos, foi o preço mais alto dos cereais, no mercado mundial. Os programas de subsídios à exportação podem prosseguir dentro de certos limites. Conseqüentemente, os subsídios mais elevados poderão reaparecer, caso os preços mundiais venham a cair muito. No Canadá, as medidas foram um fator importante para que o governo decidisse abolir o programa de subsídio ao transporte. Embora o governo norte-americano tenha mantido o poder de aplicar subsídios do EEP (Programa de Incentivo às Exportações) até o máximo permitido pela OMC, na Lei Agrícola de 1996 esses subsídios não estão sendo aplicados. O poder da União Européia para usar subsídios à exportação, também permanece e, durante um certo período, as restrições não foram concedidas para os cereais. No caso de algumas exportações de grãos, houve uma restituição negativa (taxa de exportação) devido aos preços elevados no mercado internacional. O Brasil não concedeu nenhum subsídio à exportação para os produtos agrícolas, no primeiro ano de sua notificação (1995).

Apesar das amplas limitações às práticas competitivas nas exportações, impostas pelo Acordo, o prosseguimento de subsídios, em qualquer nível, pode ser altamente distorcivo ao comércio. A permanência de várias outras práticas de exportação pode criar dificuldade. Nos casos em que os preços internos são normalmente mantidos acima dos internacionais, e as limitações da produção estão alinhadas com as medidas de subsídios à exportação, esta pode ser feita com os preços internacionais sem restrições. Nessas circunstâncias, os agricultores que se beneficiam das transferências em função dos "preços internos subsidiados ao consumidor", para cobrir uma parte de seus custos de produção, recebem uma ajuda indireta em relação às quantidades exportadas. Por exemplo, há desaprovação quanto à prática dos "marketing board", no tocante às vendas ao exterior quando feitas abaixo dos preços médios a as transferências dos benefícios agregados são calculadas diretamente através dos mecanismos de preço médio. Alguns apontam que essa é uma forma de auxílio indireto à exportação, apesar de não haver recursos do governo incluídos nelas.

Várias questões controvertidas poderiam reaparecer em torno da competição nas exportações utilizando crédito, garantias do governo, outras formas de ajuda comercial, ou ajuda humanitária, embora haja cláusulas para evitar burla das normas referentes aos tipos de apoio às exportações a aos programas de crédito. As atividades de desenvolvimento do comércio, que atendem aos critérios estabelecidos no Acordo, não são afetadas pelas normas. Pelo Acordo, os governos se comprometem a buscar novas normas com vistas à utilização do crédito à exportação de produtos agrícolas, às garantias de crédito e aos programas de seguros provavelmente através da OCED. A ajuda humanitária não é limitada pelo acordo da OMC, pelo contrário, é estimulada por meio de garantias específicas em relação aos países menos desenvolvidos e com carência de alimentos. Entretanto, de acordo com os compromissos na redução de subsídios à exportação, os países membros devem informar o volume de alimentos oferecidos como ajuda. Uma vez que os subsídios à exportação estão retornando com certa intensidade, outras formas de intervenção governamental estão sob exame mais profundo, e existem discussões constantes quanto às práticas que supostamente causam distorções ao comércio ou que sejam desleais, sobretudo em relação aos acordos de livre comércio regional.

Podem surgir também alguns problemas específicos, relativos aos subsídios à exportação que afetam o comércio de produtos processados. O Acordo da OMC estabelece menos restrição ao uso de subsídios à exportação, para produtos processados, em relação às normas sobre exportação de "commodities" primárias. Ao notificarem suas ações, os países tiveram permissão para juntar "commodities" "in natura" com algum produtos básicos e, assim, aplicar os subsídios autorizados de forma desproporcional sobre um ou outro. Os países que apresentaram adequadamente as suas notificações têm direito de usar subsídios por unidade em algumas categorias de produtos básicos, tais como farinha de trigo e malte, em níveis superiores ao subsídio equivalente por unidade, sobre o grão primário correspondente. As notificações do Canadá, dos Estados Unidos e da União Européia incluem essa combinação.

As medidas da OMC também fazem distinção entre esses produtos básicos e uma categoria de bens processados sob o nome de "produtos incorporados". Os subsídios à exportação que se aplicam a esses produtos (como massas e pães) estão sujeitos à redução de gastos, mas não à de volume. Todavia, os "produtos incorporados" têm outras limitações, pois o subsídio por unidade pago não pode exceder àquele das exportações do produto primário correspondente. A União Européia aplicou subsídios à exportação para alguns produtos como massas e biscoitos durante o período base, e poderá continuar a aplicá-los, desde que condicionados a essas medidas. Nas notificações do Canadá e dos Estados Unidos, os subsídios à exportação não foram aplicados aos produtos incorporados de cereais no período base; portanto, ambos os países estão agora impedidos de fazê-lo. No caso do Brasil,

as medidas de subsídio à exportação, notificadas abrangem uma ampla variedade de produtos agrícolas processados.

#### **4.3. Ganhos de Acesso Limitado**

O principal impacto das cláusulas de acesso ao mercado, contidas no Acordo Agrícola, vai ocorrer ao longo do tempo, através das normas de tarifação que devem acabar com os atuais controles arbitrários de importação, praticados por vários países. Entretanto, é relativamente pequena a melhoria imediata no acesso de produtos agrícolas, apesar de ela ser importante em alguns mercados restritos. Apesar da intenção do Acordo no sentido de garantir um acesso mínimo de importação de 3% do consumo, chegando até a 5%, os países executaram esse compromisso, considerando a necessidade de proteger suas condições de acesso atuais em maneiras diversas nas suas notificações de compromissos e acordos. A redução média de 36% não vigorou na base de "commodity" por "commodity". Na verdade, o tempo disponível era pouco para avaliar a exigir e notificação dos países, por isso as negociações sobre acesso não foram incluídas. Houve uma situação semelhante em relação à conversão tarifária, que ocasionou tarifas extremamente elevadas em alguns casos. Nestes, a taxa está acima do valor das tarifas aplicadas antes.

É preciso observar também que as próprias cotas tarifárias (TRQ) devem ser administradas, dando um nível adicional de interferência comercial para o conjunto bem maior de produtos sujeitos à tarifação. Elas resultaram em novos acordos bilaterais e geraram uma contínua interferência governamental no comércio agrícola que, em muitos aspectos, é semelhante ao problema de controlar as restrições quantitativas que as TRQ trouxeram. A comissão da agricultura dedicou-se bastante à implementação das TRQ, em consequência das questões levantadas pelos membros. Há uma crescente preocupação por parte de vários países exportadores, inclusive o Brasil, quanto à operação das TRQ no comércio com os Estados Unidos e os países de outras regiões. Além disso, muitos países importadores influentes reivindicaram o status de países em desenvolvimento, ficando assim aptos para cortar menos as tarifas. Adicionalmente, as cláusulas de salvaguardas especiais (SSG) permitem que os países fixem impostos adicionais, desde que o volume das importações ou os preços atinjam níveis específicos (trigger conditions). Essas cláusulas de quantidade e preço se aplicam às "commodities" sujeitas à tarifação, apenas se os países tiverem notificado a SSG para produtos específicos. Apesar dessas falhas no processo de tarifação, houve algum avanço na melhoria do acesso, e a mudança - é importante para a futura liberalização do comércio agrícola.

O efeito no acesso também foi limitado pelos elevados equivalentes tarifários (em substituição às cotas) estabelecidos pelos principais países industrializados, e alguns outros, no caso dos produtos agrícolas mais sensíveis. Os países em desenvolvimento decidiram, ainda, manter suas tarifas no nível máximo e em alguns casos muito acima das taxas vigentes anteriormente. A maioria dos países latino-americanos manteve suas tarifas em níveis relativamente moderados, sendo que o Brasil decidiu manter a tarifa de 55% para vários produtos. Em termos gerais, existe muito espaço para as próximas negociações multilaterais sobre as condições de acesso para os produtos agrícolas.

Na Rodada Uruguai, diversos países industrializados concordaram com a eliminação das medidas tarifárias e não-tarifárias (chamadas de opção zero a zero) para determinados setores industriais. Durante as negociações, foi proposto que essa opção zero a zero fosse estendida a certos produtos agrícolas, inclusive à cevada, ao malte, à cerveja e às oleaginosas e seus produtos. Apesar de os países não terem chegado a um acordo quanto a zerar as tarifas relativas a esses produtos, nessa Rodada, essa iniciativa voltou a ser sugerida para as oleaginosas e seus produtos. Embora haja preocupação de que a rápida eliminação das tarifas

para alguns setores possa causar desequilíbrio em relação às tarifas muito elevadas de alguns outros produtos, esse ajuste foi feito, com êxito, na área industrial. No âmbito do Acordo de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos, o setor das oleaginosas concordou em acelerar a redução das tarifas, para se beneficiar do mercado aberto, já que as indústrias estavam se ajustando à nova realidade do mercado.

#### **4.4. Reformas Domésticas na Agricultura**

A importância das cláusulas de apoio interno, constantes do Acordo Agrícola, cresce sobretudo porque elas deveriam bloquear o tipo de reforma doméstica na agricultura, que está em curso na maioria dos países. Uma vez que as normas políticas domésticas devem ter uma responsabilidade maior em relação ao caos que tem afetado o comércio dos produtos agrícolas por várias décadas, um passo importante, na direção de criar uma estrutura de comércio mais aberta e equânime seria um acordo multilateral para acabar com as políticas com algum impacto sobre a produção e o comércio, e que começasse a reduzi-las. O Acordo é bem específico na definição dos tipos de política que não são considerados prejudiciais ao mercado (a chamada caixa verde) e não estão sujeitas às medidas de redução. Isso está influenciando os governos a buscar políticas que irão gradualmente reduzir as distorções no comércio agrícola, o que é importante, sobretudo para os setores mais sensíveis, tais como os do açúcar, dos laticínios e do arroz, em que o processo das reformas políticas caminha mais lentamente.

À medida que a proteção das fronteiras se reduz, muitos acreditam que haverá pressão doméstica para o uso de "medidas de contingência", em especial as ações de "dumping" e de compensação, objetivando limitar a competição das importações. Já existem evidências de que isso está ocorrendo. As políticas classificadas como isentas de redução, segundo o Acordo não são contestáveis sob o ponto de vista de medidas compensatórias e outras objeções do GATT, durante o período de implementação, o que é um incentivo para que os países ponham em prática as novas normas do Acordo e ajustem os seus programas domésticos de apoio.

Sem considerar os ajustes relativos à tarificação de restrição de fronteira, as ações da OMC não deverão impor mudanças nos programas de apoio interno, além das que já estão em andamento, por razões domésticas. Por exemplo, nos principais países exportadores os níveis de apoio devem permanecer abaixo do limite de 80% dos níveis de 1986-88, como preconiza o Acordo. Além disso, seguindo as negociações bilaterais EUA/UE ("Blair Houso"), o Acordo exclui das medidas de redução, alguns programas de pagamento direto que limitam a produção, que não atendem inteiramente os critérios da caixa verde. Esse fato fez com que os principais programas de apoio à agricultura, dos Estados Unidos e da União Européia, e quaisquer outros que possam se habilitar, ficassem situados numa categoria especial (a chamada caixa azul), excluídos dos cortes. Após as mudanças nos programas implementados sob a Lei Agrícola de 1996, dos Estados Unidos, apenas as políticas da União Européia permanecem na caixa azul. Portanto, é provável que haja forte pressão no sentido de eliminá-las, na próxima Rodada. Porém, com a maioria dos governos enfrentando a necessidade de reduzir gastos, os níveis agregados de apoio devem permanecer abaixo do limite, na maioria dos países.

Além das políticas que cumprem os critérios da caixa azul, que podem ser prejudiciais ao comércio, de acordo com os critérios do programa do Acordo, devem ter prosseguimento vários outros programas potencialmente prejudiciais ao comércio. O apoio que não excede o nível mínimo de 5% (1% no caso dos países em desenvolvimento) está excluído das medidas de redução. Vários programas que se enquadram nas políticas da caixa verde podem ter efeitos sobre o comércio e, com certeza, teriam, caso o nível dos gastos fosse muito

aumentado. Entre os que se apresentam como potencialmente causadores de dificuldade, por estimularem a produção excessiva ou oferecerem benefícios à exportação, estão os subsídios ao transporte e à infra-estrutura, a promoção comercial, a irrigação, o seguro agrícola e os pagamentos por calamidades freqüentes. Esses e outros programas podem apresentar dificuldades nas próximas negociações, embora não seja provável que a caixa verde seja substancialmente modificada na próxima Rodada.

De modo geral, a implementação das ações de apoio doméstico tem ocorrido com facilidade na OMC. Esses compromissos não parecem ter forçado mudanças na política, mas é evidente que eles tiveram influência no tipo dos efeitos da política. Na Comissão de Agricultura, foram levantadas algumas questões sobre a proporcionalidade das notificações e dos cálculos dos níveis da MAS e os seus atuais níveis totais, inclusive no caso de notificações brasileiras. Há também algumas dúvidas quanto ao apoio doméstico, se ele realmente é o mínimo, como alguns alegam. Uma vez que essas medidas de apoio doméstico devem evitar retrocessos e desestimular o aparecimento de novos programas "trade-distorting", é importante assegurar que os critérios "verdes" sejam rigorosamente respeitados, e que outras medidas sejam implementadas na íntegra, e monitoradas.

#### **4.5. Medidas Sanitárias e Fitossanitárias**

O objetivo do Acordo Sanitário e Fitossanitário (SPS) é o de estabelecer um mecanismo multilateral que assegure que as medidas relativas à saúde não sejam usadas como barreiras disfarçadas ao comércio. O Acordo busca garantir que os padrões sejam baseados na ciência e em princípios de equivalência, avaliação de risco e transparência. Entretanto, os governos continuam com o direito de adotar qualquer medida julgada necessária à proteção da saúde humana, animal e vegetal, desde que essas medidas não sejam discriminatórias quanto às importações em relação aos produtos domésticos. As normas são abrangentes e difíceis de serem cumpridas, causando controvérsias sobre a necessidade de certas providências para restringir a exportações.

Apesar de relevantes para todos os setores de alimentos, essas disposições se revestem da maior importância para a pecuária, a horticultura e alguns outros gêneros alimentícios em que existe maior possibilidade de contaminação causada por aditivos e doenças contagiosas. O Acordo é de particular importância para as exportações da América Latina, que esbarram nas barreiras de regulamentação em outros mercados industriais: ele estabelece uma base sólida para recusar as medidas que não seguem os métodos científicos e de avaliação de riscos. À medida que mais tipos complexos de alimentos surgem no comércio mundial, aumentam as exigências sanitárias e técnicas e amplia-se o campo das diferenças comerciais. Em relação ao futuro, o principal benefício do Acordo pode ser o de evitar as restrições comerciais que, de outra maneira, poderão ocorrer.

#### **4.6. Cláusulas para Solucionar as Controvérsias**

Vários itens do Acordo da OMC ajudam a evitar as controvérsias e a resolvê-las. Eles resultam das ações específicas e das normas dos Acordos Agrícola e Sanitário quanto às regras de fronteira, o uso de subsídios e padrões técnicos, além das regras mais precisas para lidar com essas políticas, pois elas interferem no comércio. As cláusulas de restrições mercidas (due restrictions) do Acordo Agrícola objetivam reduzir as controvérsias comerciais durante o período de implementação. A dimensão adicional dos métodos mais incisivos para resolver as controvérsias provém, no caso da agricultura, de outros Acordos da OMC, em especial dos acordos sobre os subsídios e as medidas compensatórias, sobre as barreiras técnicas ao comércio, a implementação do Artigo VI (medidas anti-dumping) e os aspectos relativos ao comércio dos direitos da propriedade intelectual. Deve ser mencionada uma série

de entendimentos que fazem parte dos acordos da OMC, sobretudo aqueles referentes à interpretação dos artigos XVII (comércio de empresas estatais), XXIII (anulações e prejuízos), XXIV (unificação alfandegária e áreas de livre comércio), XXVIII (modificações de programação) e ao entendimento sobre as regras e práticas que regulam a solução de controvérsias.

Embora as cláusulas do Acordo Agrícola prevaleçam sobre outros acordos da OMC com respeito à agricultura, os acordos são integrados. O sistema de solução de controvérsias da OMC tem agido para evitar atraso, o bloqueio dos relatórios do Painel da OMC, e acelerar o processo. O procedimento para os apelos é estabelecido, podendo ser autorizada réplica, sem risco de contra-réplica. Considerando a história das chamadas guerras comerciais e longas disputas na agricultura, essas cláusulas em conjunto devem reduzir gradativamente o número e a complexidade das controvérsias no mercado. Uma nova Rodada permitirá a retificação de qualquer folha nas normas e o prosseguimento das cláusulas sobre as restrições, mesmo após o período de implementação.

#### **4.7.0 Comércio e o Meio-Ambiente**

Muitos esperam que a relação entre a liberação do comércio e as questões ambientais seja incluída nas próximas negociações sobre o comércio. Essas questões têm sido conduzidas por uma comissão da OMC. Por insistência do governo americano, foi negociado um acordo de cooperação ambiental, como parte do NAFTA. O Acordo Agrícola exclui, das ações relativas ao financiamento doméstico para redução, os programas ambientais e de conservação que atendem a critérios específicos, tais como os programas caixa verde.

A principal questão referente às normas comerciais é a de evitar que os programas e os regulamentos ambientais sejam utilizados para limitar as importações. A questão mais abrangente é a importância de melhorar a qualidade do meio ambiente e produzir alimentos seguros de modo compatível com esse objetivo. Ainda não está evidente que tais questões serão incluídas nas próximas negociações da OMC e da ALCA. De fato, o insucesso na renovação da autoridade executiva do representante norte-americano nas negociações (fast-track) decorre, em parte, da oposição no Congresso dos Estados Unidos quanto à inclusão das questões ambientais (e de mão-de-obra) na legislação. Com certeza, as normas comerciais relativas às questões ambientais poderão ter significativa repercussão no comércio de produtos agrícolas.

### **14. OS ACORDOS REGIONAIS E SUAS PERSPECTIVAS**

Uma discussão sobre a estrutura comercial, referente à próxima rodada da OMC, ficará incompleta se não for considerado como os acordos regionais, ou os chamados blocos comerciais, se relacionam com as próximas negociações multilaterais. A integração econômica regional vem se desenvolvendo há décadas na Europa Ocidental. A criação do mercado comum, promovida pela Comunidade Européia, abrangendo seis países com uma Política Agrícola Comum, influenciou profundamente o comércio de produtos agrícolas, o que prosseguiu a partir do surgimento da União Européia, com quinze países. Na próxima década, a expansão dessa União com o objetivo de incluir vários países da Europa Central, além da Turquia, de Malta e, provavelmente, da Noruega, já vem tendo influência sobre as políticas agrícolas domésticas e sobre o comércio europeu. A potencial convergência política sobre a agricultura na Europa Ocidental e Central tem implicações importantes em relação à próxima rodada de negociações comerciais.

A integração similar de outras regiões do mundo vem ocorrendo sob a forma de acordos de livre comércio. O surgimento de grupos regionais de comércio nas Américas e na

área do Pacífico asiático pode alterar a essência das negociações multilaterais: surgirão não só novas questões quanto ao comércio como também a sua solução pode se tornar mais premente, a fim de acelerar os ajustes regionais. Os países membros do MERCOSUL estão começando a operar como um único grupo e podem agir assim em relação às negociações da OMC. Um debate sobre as perspectivas regionais pode ajudar o Brasil a desenvolver uma estratégia nas próximas negociações sobre agricultura, no âmbito da OMC.

### **5.1.A Agricultura e o Livre Comércio**

No âmbito dos Acordos de Livre Comércio entre o Canadá e os Estados Unidos, e do NAFTA, a agricultura foi tratada como um caso especial, tendo sido ambos negociados durante a Rodada Uruguai. Além do livre comércio agrícola "condicional" entre os três países membros do NAFTA, o Canadá também assinou um acordo bilateral com o Chile, baseado no NAFTA. Assim, o comércio na América do Norte tem sido cada vez mais influenciado por essas ações. As cláusulas do NAFTA se ampliam de modos diferentes em relação ao comércio entre os três parceiros, através de acordos bilaterais isolados. O México e os Estados Unidos concordaram com a condição de que o livre comércio seja implementado após um amplo período de transição. No caso de alguns produtos específicos, o acordo entre o Canadá e o México não prevê livre acesso. Esse é o objetivo do NAFTA para todos os setores e, provavelmente, ele abrangerá as oleaginosas, a pecuária, as carnes e os cereais, pelo menos.

Em 1994, os países do Hemisfério Ocidental fizeram um acordo para criar uma área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a partir de 2005. Na reunião, em Belo Horizonte, essa data foi confirmada e as negociações deverão ter início logo em 1998. Ao mesmo tempo, o MERCOSUL vai sendo consolidado, com as negociações em andamento ou em discussão com o México, Chile, Paraguai e Canadá. Todas as negociações devem ser conduzidas observando-se os termos das negociações da OMC e, em princípio, devem contemplar a agricultura.

No lado do Pacífico, os países membros da Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC) também aprovaram a criação do livre comércio na região. Os países mais industrializados, inclusive os Estados Unidos, o Japão, o Canadá e a Austrália, concordaram em assinar um pacto de livre comércio a partir de 2010. Esse pacto deverá ser seguido pelos países menos desenvolvidos daquela região, dentro de dez anos. Vários países asiáticos da região têm relutado em liberar seus mercados de importação para os produtos agrícolas, em decorrência da sensibilidade da segurança alimentar. Apesar da tentativa de vários deles, no sentido de isentar alguns setores agrícolas do movimento em direção ao livre comércio, o acordo é abrangente. Os países devem promover ajustes voluntários em suas barreiras comerciais, para atingir o objetivo. Isso permitirá aos governos moverem-se mais lentamente em áreas mais sensíveis como a agricultura. Dessa forma, já há discussões visando à eliminação mais rápida de tarifas e subsídios para alguns produtos, através de negociações regionais.

O principal foco dos acordos regionais é a liberação do comércio e dos investimentos, a fim de estimular a expansão econômica em bases competitivas. No passado, muitos acordos regionais deixaram a agricultura fora de suas cláusulas, devido às sensibilidades políticas e aos possíveis conflitos com a política doméstica. O fator limitante para incluir a agricultura, na maioria das vezes, foi a política doméstica, tanto fiscal, como de subsídios, além das intervenções no mercado, apoiada pelas barreiras de importação. Há crescente evidência de que a maioria dessas políticas domésticas não atingiram seus objetivos e causaram elevação nos custos, tornando-se necessário modificá-las para cumprir as prioridades orçamentárias e fazer face às circunstâncias de competição globalizada.

Podem ser tiradas várias conclusões a partir do movimento geral em direção ao livre comércio em bases bilaterais. Cada vez mais, a agricultura vem sendo incluída nos acordos, e as oleaginosas, os cereais e outras lavouras, seguidos das carnes vermelhas, são os primeiros produtos a avançar na direção do livre comércio. Há os produtos ainda não contemplados, como o arroz, o açúcar, o tabaco e, sobretudo, os lácteos, que ainda recebem tratamento diferenciado devido, em princípio, à sua importância para as áreas rurais de vários países. Em alguns casos, pode ser obtido um acesso melhor e mais rápido às fronteiras, em base regional, do que através do processo multilateral da OMC. Isso pressionará ainda mais os governos para que cheguem a acordos de competição justa, sobretudo quanto a subsídios, compensações, intervenções na comercialização e outras práticas não-competitivas. Embora possa haver algum progresso na solução dessas questões, por meio de negociações bilaterais ou regionais, provavelmente será necessário estimular uma negociação mais ampla para viabilizar acordos mais eficazes. Talvez o elo mais importante entre os acordos regionais e os objetivos da OMC seja o impacto do comércio regional mais livre sobre a reforma das políticas domésticas, já que os países membros são obrigados a promover alterações em suas políticas visando a enfrentar a competição e reduzir as tensões entre eles mesmos.

À medida que os governos se empenham na obtenção de vínculos de comércio regional mais firmes, através da ampliação da União Européia, ou através da ALCA e da APEC, haverá crescente pressão no sentido de a OMC estabelecer regras mais rígidas referentes ao impacto dos subsídios e de outras formas de intervenção governamental sobre o comércio. É necessário coordenar as atividades comerciais, regionais e multilaterais. Na experiência européia, a integração se deu paralelamente às sucessivas rodadas do GATT. As negociações do FTA e do NAFTA foram feitas com todo o empenho de assegurar que suas cláusulas fossem coerentes com as do GATT e da Rodada Uruguai. Poderá haver relutância dos blocos comerciais maiores quanto a alterar seus acordos agrícolas internos, numa negociação mais ampla. Apesar do risco de os programas regionais atrapalharem a evolução das reformas relativas ao comércio multilateral, parece que se dará o contrário: as questões que vêm impelindo países à maior integração econômica e à competição mais aberta apontam para outra direção. Os programas regionais podem se tornar obstáculos, mas também podem estar originando blocos que resultem num sistema mais forte de comércio multilateral. Os programas agrícolas internos não deverão impedir a realização de novos acordos globais mais liberais. É verdade que existem problemas pendentes na maioria dos programas regionais do comércio e que eles vão exigir uma abrangente negociação multilateral para solucioná-los. Entretanto, a experiência da Europa e da América do Norte demonstra que a agricultura não se adapta facilmente aos programas de livre comércio. Não basta incluir a agricultura: é necessário tratar de todas as barreiras não-tarifárias e de todos os subsídios à exportação, como também das próprias tarifas, e lutar por políticas de apoio doméstico, regras e padrões conciliáveis.

## 5.2. Perspectivas e Problemas do Hemisfério Ocidental

Os países do Hemisfério Ocidental devem estar entre os principais proponentes de uma ininterrupta reforma nos programas de comércio multilateral. Vários países latino-americanos são membros do Grupo de Cairns, que tem efetivamente buscado o prosseguimento do processo de reforma do comércio mundial. Na reunião ministerial da OMC, realizada em Cingapura em dezembro de 1996, os ministros do Grupo Cairns defenderam um ativo programa de trabalho na Comissão de Agricultura. Nas reuniões subsequentes, o grupo identificou várias questões prioritárias, especialmente os subsídios e os créditos às exportações, as tarifas, as TOR e as normas técnicas. Além do MERCOSUL, o Brasil pode usar a alavanca do Grupo Cairns para ampliar sua influência na Comissão de Agricultura. Uma vez que a Rodada da OMC está a caminho, os países das Américas estarão discutindo o livre comércio regional de produtos agrícolas dentro daquele cronograma, o que também poderá

aumentar seu impacto na Rodada. É óbvio que poderão surgir problemas entre os exportadores, e que também atrapalham a cooperação, enquanto os interesses dos produtores domésticos poderão exigir tratamento especial para evitar uma abordagem unificada, mas as perspectivas das ações de cooperação, que visavam à liberalização do comércio através da OMC e da ALCA, são positivas na região.

É provável que a pressão maior no sentido de abrir os mercados, durante a nova Rodada, venha dos Estados Unidos, do Canadá, da Argentina e de outros países exportadores. A questão dos subsídios à exportação é uma das que esses países vão tentar incluir na agenda. O comércio estatal, tanto do lado da importação como no da exportação, também é de grande importância para a região, além de ser um problema potencial. As diferenças quanto a padrões e barreiras técnicas são problemas efetivos no Hemisfério Ocidental, e surgem em relação ao comércio com outros países. A questão do relacionamento nas negociações de comércio regional e multilateral é mais enfatizada nas Américas, em parte porque os planos de liberalização têm progredido, e também porque a agricultura é muito importante na maioria dessas economias.

Assim, o interesse geral pela abertura dos mercados não significa que não existam divergências entre os países, o que pode dificultar as negociações a impedir uma posição geral da OMC. Essas divergências podem ser constatadas pela análise de algumas das questões identificadas anteriormente num documento que provavelmente será incluído na agenda da próxima Rodada da OMC.

Em geral, os países do Hemisfério Ocidental têm tarifas mais baixas sobre as importações de produtos agrícolas do que os da Ásia e da Europa. Na América Latina, essas tarifas são baixas como parte dos programas de ajuste estrutural da década passada. Nos Estados Unidos e no Canadá, as tarifas baixas refletem a posição de principais exportadores que esses países detêm. Entretanto, algumas indústrias (de lácteos e aves, no Canadá; e de lácteos, amendoim e açúcar, nos Estados Unidos) figuram como altamente protegidas. Diante desse cenário, os países do Hemisfério Ocidental estarão entre os que defendem mais cortes substanciais nas tarifas, no decorrer das próximas negociações da OMC. Será interessante observar se os Estados Unidos e o Canadá irão apoiar as fórmulas de redução (tal como a Suíça, que reduz as tarifas elevadas mais rapidamente do que as mais baixas sob o ponto de vista da sensibilidade das "commodities" de tarifas elevadas). É possível que uma redução de tarifas alfandegárias seja a mais aceitável para os interesses domésticos. De qualquer forma, haverá alguma oposição política, mesmo na América do Norte, aos severos cortes nas tarifas que serão necessários para alinhar a proteção agrícola com a dos outros setores.

Os países das Américas devem ter pontos de vista um pouco divergentes sobre a questão das TRQ. As TRQ, como instrumento, foram inicialmente defendidas pelos Estados Unidos na tentativa de abrir os mercados que eram fechados pelas restrições quantitativas. Temia-se que a sua tarifação não melhoraria o acesso, no curto prazo; portanto, a ampliação das TRQ poderia parecer um meio atraente de aumentar o acesso. Entretanto, as TRQ (juntamente com as elevadas tarifas acima da cota) também eram consideradas como limitadoras do impacto da tarificação sobre o setor doméstico, antes protegido pelas barreiras não-tarifárias. Os Estados Unidos continuam a proteger seus regimes de açúcar e amendoim. O Canadá ainda não reorganizou os seus setores de lácteos e aves e, assim, pode não concordar com um aumento substancial dessas cotas. Além disso os Estados Unidos podem preferir que tal acesso seja garantido aos estoques do NAFTA, em vez de com base no princípio da Nação Mais Favorecida (MFN). Isso traria problemas para os exportadores de baixo custo, como o Brasil. Em geral, os países da América Latina não tiveram que declarar as TRQ convertidas em tarifas num estágio anterior, além de aparentemente não serem os beneficiários das preferências bilaterais ligadas a várias TRQ. Os países da América Latina

deverão fazer uma significativa pressão para eliminar as tarifas e tornar as TRQ menos restritivas, e garantir a distribuição dos direitos da MFN de completar as cotas.

Quanto à questão de subsídios à exportação, deverá surgir uma posição mais consolidada das Américas. Haverá forte pressão para reduzir ou eliminar o uso de tais subsídios no comércio internacional. O Canadá acabou de eliminar o subsídio ao transporte, que beneficiava as exportações. Muito esporadicamente, os países da América Latina usaram subsídios à exportação, embora no Brasil existam medidas relativas ao financiamento para exportações e medidas fiscais para vários produtos agrícolas. Uma vez que o Brasil é um grande importador de trigo, e sua política é de não importar trigo subsidiado, o País deverá adotar uma posição agressiva na busca da eliminação dos subsídios às exportações. Os Estados Unidos ainda mantêm o programa EEP e se mostram relutantes em utilizá-lo, devido ao impacto doméstico sobre os custos e à competitividade. Entretanto, o Congresso parece determinado a autorizar os pagamentos até o limite da OMC, provavelmente para compensar os subsídios da União Européia. A questão é se os Estados Unidos vão considerar uma data final para todos os subsídios à exportação: seria compatível com seus objetivos de longo prazo, mas exigiria amplo apoio doméstico. A mesma questão surge com relação ao crédito norte-americano para as exportações, que é quase sempre visto como um modo de estimular as vendas, sobretudo na competição com as empresas estatais de comércio exterior.

Essa questão do comércio estatal já é uma controvérsia entre os membros do NAFTA, e poderá prejudicar a lógica de uma visão das "Américas" na OMC. O principal problema deriva da atitude de grupos agrícolas dos Estados Unidos em relação à Comissão Canadense do Trigo, a qual eles vêem como uma entidade que pode interferir na competição de trigo norte-americano em mercados externos. Além disso, alguns grupos do setor de lácteos protestaram contra a Comissão Neozelandesa de Lácteos por ela utilizar a sua posição de monopólio para competir deslealmente nos mercados ultramarinos (e acumular brechas no mercado importador norte-americano com restrição de cotas). A possibilidade de a China, a Rússia e a Ucrânia integrarem a OMC, com os seus sistemas de comércio estatal ainda sem reformas, preocupa vários grupos. Desse modo, na próxima Rodada deverão ser adotadas regras mais rígidas em relação aos monopólios estatais, tanto de importação, quanto de exportação. Os países latino-americanos poderão adotar uma linha dura em relação ao comércio estatal, já que a maioria de suas próprias empresas estatais foram privadas de seu poder. O futuro da Comissão Canadense do Trigo é objeto de um acalorado debate interno no Canadá, o que poderá solucionar algumas das tensões com os Estados Unidos, mas também é possível que fique evidente que essa única questão seja muito delicada para permitir algum progresso mais significativo, até que ela seja incluída em algum pacote com outras questões semelhantes, para serem tratadas numa negociação multilateral.

Quanto à questão das restrições aos subsídios domésticos, o quadro é menos litigioso. As restrições da OMC aos subsídios domésticos, através das Medidas Agregadas de Suporte (AMS) para as políticas fora da caixa verde não têm sido importantes para a região. Vários países da América Latina não declararam quaisquer políticas que relacionem preços a produção (coupled) e, portanto, não têm mais o que reduzir. O Brasil concordou com uma ação da AMS na condição de país em desenvolvimento, sobretudo em relação a sua política de preços mínimos para produtos agrícolas e ao crédito rural subsidiado. Alguém poderá entender a ausência de restrição eficiente como o motivo para abandonar a utilização da AMS no próximo estágio da reforma comercial na OMC. Outros entenderão que a restrição pode ser mais severa e mais eficaz. A nova lei agrícola norte-americana suspende a necessidade da categoria caixa azul para os pagamentos que têm pouca influência no controle da oferta (quasidecoupled). Uma vez que a União Européia será a única nação a permanecer com esses pagamentos, os Estados Unidos e outros países exportadores poderão pressionar fortemente para a eliminação da caixa azul.

O problema do uso de padrões sanitários e fitossanitários como barreiras comerciais continuará sendo um dos mais importantes no âmbito das Américas, e também entre o continente e outras regiões. As novas definições estabelecidas na Rodada Uruguai, juntamente com o mecanismo mais decisivo de solucionar as controvérsias, estão ajudando a resolver essas questões. Os resultados do painel sobre hormônio na carne bovina esclareceram a situação, mas novos tópicos surgem regularmente, desafiando as regras da política comercial. Entre as questões mais recentes está a das plantas geneticamente alteradas, tais como as que são resistentes a determinados herbicidas. A utilização dessas variedades promete redução de custos para os produtores, mas os consumidores ainda demonstram preocupação com a Engenharia Genética. A rotulação parece difícil nessas circunstâncias e alguns países poderão recorrer aos controles comerciais. A tecnologia que vem causando preocupação está sendo desenvolvida em larga escala nos Estados Unidos, indicando que aquela reação poderá ocorrer onde os Estados Unidos e o Canadá estão em conflitos com a União Européia e, provavelmente, com o Japão.

A questão da coordenação das atividades comerciais, regionais e multilaterais é uma das mais relevantes nas Américas e, por outro lado, as baixas barreiras comerciais externas significam que as atividades de livre comércio regional como o NAFTA, o MERCOSUL, o CARICOM, o CACM e o Pacto Andino, juntamente com os acordos bilaterais e a estrutura para interligar esses acordos (ALCA), induzem à liberação do comércio. Existe uma significativa expansão do comércio regional, em benefício dos parceiros. O pequeno comércio pouco lucrativo deverá ocorrer quando vários exportadores de baixo custo fizerem parte dos acordos regionais. Os países das Américas precisam continuar a lutar pela expansão do livre comércio regional em direção aos outros continentes, o que garantirá a mínima distorção nos padrões do comércio agrícola, além de alavancar construtivamente a próxima reforma do comércio multilateral.

### **5.3. Perspectivas e Problemas na Europa**

A integração econômica da Europa Ocidental e o sistema PAC tiveram fundamental influência em sucessivas Rodadas do GATT sobre o comércio. Em 1992 as reformas possibilitaram a conclusão da Rodada do Uruguai na agricultura e aprontaram a PAC para a sua implementação. Em decorrência, a União Européia pode conviver com o Acordo da Agricultura sem precisar proceder a mudanças significativas na sua política. Considerando a Rodada vindoura da OMC, a Europa está novamente em preparação para as negociações de adesão, com a necessidade de uma outra reforma abrangente da PAC.

Em julho de 1995, quando teve início a implementação das ações da OMC, a União Européia precisou ajustar várias medidas e processos administrativos em seu sistema de comercialização agrícola, o que afetou bastante as operações comerciais a os próprios comerciantes, em algumas áreas. Entre outras, os novos limites relativos ao quantitativo de exportações subsidiadas exigiram cautela da Comissão (nas comissões de gerenciamento) no estabelecimento do quantitativo das exportações e "refunds" para vários produtos. Por exemplo, os "refunds" nas exportações para vários produtos lácteos (especialmente queijos) foram eliminados em sucessivas etapas, uma vez que a quantidade exportada no decorrer dos meses mostrou ter utilizado muito rapidamente o volume total permitido para o ano comercial de 1995/96.

No setor-chave dos cereais, as reformas criaram as condições para que a União Européia aceitasse um acordo do GATT. O nível reduzido dos preços da União Européia para os cereais é bem ajustado ao âmbito das novas tarifas vindas da OMC sobre cereais, que substituíram as taxas variáveis anteriores. O preço da União Européia é mais limitado pela

medida adicional específica, que a União Européia aceitou em relação às suas tarifas sobre cereais, de modo que o preço onerado pela taxa variável (variable levy) não ultrapasse 155% do preço doméstico (de intervenção). Os pagamentos de compensação foram isentos dos compromissos na OMC. De fato, como a ação sobre o apoio doméstico é ampla (e não específica por produto), a isenção do pagamento relativo aos cereais contribui para o objetivo de apoiar outros setores de produtos. Assim, a medida agregada de apoio doméstico (MAS) não é obrigatória na União Européia durante o atual período de implementação da OMC (isto é, até o ano 2000). A queda na produção da União Européia e o crescimento no uso doméstico de cereais, em decorrência das reformas, reduziram o volume das exportações da UE que, atualmente, estão abaixo do limite sobre exportações subsidiadas. Embora os preços mundiais do trigo e da cevada tenham subido bastante em 1995/96, a ponto de não ter sido preciso subsidiar as exportações de cereais nesse período, a UE começou a subsidiar novamente as exportações de cereais.

A Comissão Européia elaborou projeções que indicam que as medidas de subsídio às exportações deverão limitar a produção de vários setores agrícolas no ano 2000. Devem surgir excedentes além dos limites estabelecidos, no caso da carne bovina, do queijo, de algumas frutas e de alguns produtos derivados das carnes de suínos e aves. Igualmente surgirão mais e mais excedentes de cereais, leite, açúcar e vinhos, a menos que sejam adotadas medidas de compensação. A produção continuará a se expandir depois do ano 2000, quando novos limites às exportações estarão sendo debatidos. Por exemplo, a produção de cereais na União Européia continuará a crescer após o ano 2000, provavelmente acima do consumo doméstico. Para o ano de 2010, a Comissão da UE projeta um excedente de cerca de 54 milhões de toneladas acima do uso doméstico, nos 15 países da UE. Nessa ocasião, é provável que os limites estabelecidos pela OMC para as exportações subsidiadas estejam ainda mais severos e, por isso, a diferença entre o potencial de exportação da UE e o volume permitido de exportações subsidiadas continuará a aumentar. As mesmas pressões serão sentidas, de uma forma ou de outra, em relação à maioria dos produtos agrícolas. A tecnologia permitirá que os agricultores aumentem gradativamente a sua produção baseada numa dada base de pesquisa. Por outro lado, o consumo de alimentos está mais perto da saturação, na União Européia: no caso de alguns produtos (como açúcar, lácteos e carne bovina), eles já apresentam uma tendência de queda, em vez de crescimento. No passado, os excedentes cada vez maiores nos mercados de produtos agrícolas da UE, originados pelas tendências divergentes de produção de consumo, podiam ser exportados para o mercado mundial, quase sempre com elevados subsídios. Atualmente, dentro do Acordo Agrícola da OMC, as exportações subsidiadas não podem mais crescer, e devem ser reduzidas. Assim, ao mesmo tempo que a UE precisar subsidiar suas exportações agrícolas, ela terá que se empenhar cada vez mais no gerenciamento da oferta: onde já houve cotas (açúcar, leite), elas terão que ser reduzidas, não apenas uma vez, mas sucessivamente; e onde a oferta ainda não estiver limitada, será necessário encontrar um meio de frear o seu crescimento.

Nesse contexto, é importante considerar também as implicações das reduções tarifárias, já que elas provêm da Rodada Uruguai. No passado, a adoção ou a redução das cotas eram compensadas por um aumento nos preços de proteção (ou uma redução mais baixa, no preço, do que a que teria ocorrido de outro modo). Entretanto, essa estratégia não é mais viável pois as tarifas têm de ser reduzidas ao longo do tempo. Com uma dada tarifa, automaticamente existe um teto para o preço doméstico de proteção, já que as importações sempre podem chegar, ao mercado doméstico, ao preço do mercado mundial acrescido da tarifa. Essa mudança fundamental no ambiente político não é uma grande influência na UE, pois as tarifas iniciais sobre a maioria dos produtos foram estabelecidas em nível suficientemente elevado na agenda da UE (como na maior parte das agendas dos outros países), de modo que elas ainda não limitam os níveis atuais dos preços suporte. Todavia, como as tarifas devem ser reduzidas ao longo do tempo, de acordo com os compromissos da

agenda, o espaço para a política de elevados preços de suporte se tornará menor, ou seja, no mundo pós - Rodada Uruguai não mais ocorrerá a abordagem tradicional do gerenciamento da oferta acoplado aos elevados preços suporte.

Assim, em consequência do Acordo Agrícola da Rodada Uruguai, a política agrícola tradicional, seja na UE, seja em outros países, ficará cada vez mais sob a pressão das medidas relativas aos subsídios à exportação, e também da redução de tarifas. Na UE, como nos demais países, essa é uma razão muito forte para a futura política agrícola. A maior parte da indústria européia de alimentos é competitiva, em nível internacional, apesar dos altos preços da matéria-prima, decorrentes do preço de apoio sob a égide da PAC, e portanto essa indústria precisa ser compensada pelos altos preços da matéria-prima, para poder competir internacionalmente, em igualdade de condições. De acordo com a PAC, isso é feito através de um sistema complexo de imposto de importação e reembolso de exportação que compensa a matéria-prima incluída nos alimentos processados. Sobretudo no caso das exportações, esse sistema exige um enorme empenho administrativo, por parte da indústria. No contexto das novas medidas da OMC, é importante observar que agora existe um teto referente ao limite para subsidiar as exportações de alimentos processados, ou seja, enquanto os preços da matéria-prima na UE são mantidos bem acima do nível do mercado mundial, há um limite sobre o ponto em que a indústria européia de alimentos consegue competir em igualdade de condições no comércio internacional. Consequentemente, mesmo onde a competitividade da indústria de alimentos é, de certo modo, boa, a Europa perderá sua participação no mercado internacional de alimentos processados, uma vez que ela não pode, além de determinado e decrescente limite, compensar sua indústria de alimentos pelo preço mais alto da matéria-prima doméstica. Além disso, as indústrias de alimentos de todos os países precisam estar preparadas para enfrentar a crescente competição nas importações.

Todas essas reflexões, e também o compromisso de novas negociações agrícolas na OMC e a possibilidade de ampliação da UE para o Leste, formam a base das propostas das Comissões para o próximo ajuste na PAC. Em sua "Agenda 2000: Para uma Europa Maior e Mais Forte", apresentada em 16/07/1997, a Comissão propõe aprofundar e ampliar a reforma feita em 1992, por meio de novas alterações, substituindo o preço suporte por pagamentos diretos, em conjunto com uma política rural mais duradoura; propõe, ainda, a redução nos preços de intervenção, sendo 20% no caso dos cereais e 30% no caso da carne bovina. Não seria mais exigida a retirada compulsória de terra do processo produtivo a os pagamentos diretos seriam estabelecidos. A política de cota dos lácteos seria prorrogada até 2006, e os preços de apoio se reduziriam gradativamente até 10%, ao longo desse período. Os ajustes relativos aos demais produtos estão em estudo. A Comissão acredita que as necessidades orçamentárias da agricultura podem ser incluídas nas atuais diretrizes.

Quanto à próxima rodada da OMC, o programa de ajuste terá grandes implicações. Caso seja aprovado, ele deverá possibilitar que a UE passe a ter um novo papel nas negociações da OMC sobre a agricultura. No passado, a UE esteve numa posição muito defensiva, quando a agricultura entrava nas negociações do GATT. Alguns países apresentavam suas solicitações de liberação do comércio e a UE tinha que justificar por que não estava preparada para acompanhá-los. Essa não era muito boa atitude para a UE, pois não permitia que a Comissão exigisse mudanças mais significativas na política dos outros países, o que seria proveitoso para a UE. Se a UE fosse efetuar as mudanças propostas para a PAC, provavelmente ela poderia inverter os papéis nas negociações da OMC, atuando mais como acusadora do que como defensora. Por exemplo, ela poderia sugerir na Rodada que o apoio doméstico fora da caixa verde (que contém medidas de apoio decompostas) fosse reduzido em grande proporção, durante o período de implementação vindouro. Além disso, a UE tem interesse em obter melhor acesso aos mercados de outros países para alguns de seus produtos derivados de carne, sobretudo de suínos e aves, e lácteos. Se a UE conseguisse

mudar sua política de comércio de modo que fossem necessários menos subsídios à exportação, ou até mesmo eles não fossem necessários, isso poderia significar que ela está apta a aceitar uma redução maior nesses subsídios, em troca de melhor acesso aos mercados de produtos derivados de carne, resultantes das expressivas reduções nas tarifas.

Uma outra questão que pode ser importante para a UE na nova Rodada, e que provavelmente será uma posição significativa, é a taxação das exportações. Os países em desenvolvimento, que apresentam déficit de alimentos (e alguns outros países) criticaram a UE pelas taxas de exportação sobre cereais, impostas por ela ao longo do período de elevados preços mundiais ocorrido em 1995/96. Esses países em desenvolvimento, e talvez o Japão, vão pressionar a UE no sentido de ela se comprometer a não taxar as exportações, no futuro, e tentarão eliminar, junto à OMC, as taxas de exportação sobre os alimentos em geral.

De qualquer modo, no cenário pós-Rodada Uruguai, o futuro da PAC precisa ser considerado numa relação muito mais próxima das obrigações e negociações internacionais do que foi no passado. Além disso, a UE terá a garantia de que os outros países terão que adotar essa mesma postura. Atualmente o mundo todo já entrou na nova era da reforma da política agrícola, e o futuro da PAC precisa ser considerado dentro desse contexto internacional.

#### **5.4. A OMC e a Política Agrícola na Europa Central**

Na próxima Rodada da OMC, as principais questões para os países dessa região dizem respeito ao avanço que eles tiveram, na adoção da economia de mercado para a agricultura, e a perspectiva de entrar para a UE. Seis dos dez países da Europa Central (CEC), que agora têm acordos de parceria com a UE e, portanto, são postulantes a membros da UE, já são membros da OMC: Repúblicas Tcheca e Eslovaca, Hungria, Polônia, Romênia e Eslovênia. Os quatro países restantes (ou seja, os três países Bálticos e a Bulgária) estão negociando o seu acesso à OMC. A Comissão Européia recomendou que essas negociações tenham início com os países de Visegrado e Estônia logo em 1998, o que deve influenciar na adoção de políticas comuns de fronteira, pelo menos entre os candidatos. O processo de ampliação da UE irá alterar o cenário da política agrícola na região, e influenciará o processo das reformas da PAC e as negociações da OMC.

As medidas relativas à agricultura aceitas pelos países da Europa Central (CEC), agora membros da OMC, diferem muito de um país para outro.

A estrutura tarifária da Polônia já está bem alinhada com as tarifas da UE, e até mesmo as tarifas específicas são estabelecidas em ECU por tonelada. Os outros países da Europa adotaram tetos com os índices tarifários em parte muito elevados, mas ainda consideravelmente abaixo do nível da UE. No momento, a maioria das tarifas agrícolas aplicadas pelos países da Europa Central são bem inferiores às estruturas tarifárias existentes e, por isso, existe uma ampla possibilidade de sua elevação, nos próximos anos. Assim, com exceção da Polônia, as atuais tarifas dos outros países da Europa Central não vão permitir a adoção da PAC, como ela é hoje.

Na esfera do apoio doméstico, limitado em termos monetários nominais pela Medida Agregada de Suporte (MAS), um grave problema é que as Repúblicas Tcheca e Eslovaca, assim como a Hungria, vincularam suas MAS à moeda nacional. Em decorrência da inflação anterior, esses países acumularam um alto índice de apoio, sendo que nas Repúblicas Tcheca e Eslovaca há um problema adicional: eles não calcularam, para o período-base, um componente do preço suporte de mercado em suas MAS. Assim, não fica claro qual preço externo de referência deve ser usado no cálculo de suas atuais MAS. Por outro lado, a Polônia vinculou as suas MAS ao dólar americano, ficando menos suscetível aos efeitos da inflação e,

portanto, o país não tem grande problema com a sua estrutura de suporte, enquanto mantém seus preços domésticos (em termos reais) no nível atual. Entretanto, o alinhamento dos preços com a PAC em vigor faria com que a Polônia superasse em muito mais do que 100% os seus compromissos com a MAS. A Hungria, por sua vez, também já superou com larga margem o seu compromisso de apoio doméstico, em decorrência do vínculo da MAS à moeda nacional. A Comissão de Agricultura da OMC tem procurado tratar esse problema juntamente com o monitoramento da implementação do Acordo.

Existem dificuldades na área de compromissos de subsídios às exportações da CEC. A Hungria tem adotado níveis muito baixos de subsídios à exportação, relativos a um número restrito de produtos e agora o governo húngaro declara que isso foi um erro técnico, uma vez que ele não informou todos os subsídios à exportação realmente pagos durante o período de referência. Desse modo, a Hungria está num processo de tentar negociar um ajuste no seu cronograma relativo aos subsídios à exportação de produtos agrícolas e, no momento, parece que os demais membros da OMC não estão dispostos a aceitar um certo ajuste posterior.

Os problemas podem se tornar mais graves para todos os países da CEC, caso eles não uniformizem suas políticas agrícolas de acordo com a PAC da UE. A harmonização dos preços com a PAC, em vários casos, deverá exigir subsídios à exportação, quando um subsídio zero estiver (implicitamente) colocado no Cronograma. Os casos em questão referem-se ao trigo, aos grãos forrageiros e ao queijo, na Polônia; aos grãos forrageiros, na República Tcheca e Eslovaca; e à manteiga e ao leite em pó desnatado, na Hungria. Quanto aos outros produtos, o Cronograma da CEC contém a possibilidade de subsidiar uma certa quantidade de exportações; entretanto, se a política da CEC estiver alinhada com a PAC atual, em vários dos casos mencionados isso resultaria em volumes de excedentes exportáveis (e gastos orçamentários) que não seriam compatíveis com os compromissos de subsídios às exportações dos países envolvidos.

A situação dos cereais é um caso à parte. A maioria dos países da CEC têm compromisso de ter subsídio zero nas exportações. Entretanto, com exceção da Eslovênia, todos os países que são membros da OMC devem, de acordo com a Comissão Européia, tornar-se exportadores de cereais. Mesmo os dois membros do CEC que não têm compromisso de zerar o subsídio (Hungria e Romênia), de acordo com essas projeções, provavelmente terão excedentes de cereais além dos compromissos da OMC. Assim, todos os países da Europa Central terão que assegurar que seus preços permaneçam alinhados com os preços mundiais, de forma que eles não precisem de subsídios nas exportações. Ao contrário, eles precisam restringir a produção através de controle de oferta de forma que não sejam gerados os excedentes que estão sendo projetados.

Como na UE, é pouco provável que o controle de oferta em níveis necessários para honrar os compromissos na OMC sejam aceitáveis politicamente na Europa Central. Além disso, esses países não podem permitir preços altos aos consumidores, pois isso aumentaria mais ainda os custos de transição que estão sendo experimentados pelo seu povo. Dessa forma, em essência, a única escolha para os países da Europa Central é manter seus preços alinhados com a América Central.

Quando a expansão da UE ocorrer, os compromissos dos seus 15 países com a OMC terão que ser os mesmos para todos os novos países membros. Como os membros da CEC trazem com eles os subsídios às exportações de cereais que são mais restritivos do que aqueles da UE, surge a necessidade de políticas futuras da UE, e a possibilidade de exportar cereais sem subsídio é grandemente reforçada. Na verdade essa é uma das razões pelas quais a Comissão Européia ainda propõe, mais uma vez, reformas adicionais da PAC. Assim, no momento em que a UE inicia o planejamento da nova rodada de reforma na PAC, novos

objetivos são estabelecidos para a futura política da Europa Central. Não faria muito sentido que os países da Europa Central aumentassem a proteção e o apoio aos produtores de cereais para, então, serem forçados a reduzi-los, por terem aderido à UE. A conclusão é óbvia: a futura política agrícola, tanto da UE como da Europa Central, deve ser tal que possibilite exportações não-subsidiadas, pelo menos no que diz respeito aos cereais.

### **5.5.Uma Perspectiva para a Região do Pacífico e para a Ásia**

Existem várias possibilidades quanto às medidas relativas a uma reforma contínua na política agrícola, tanto na região do Pacífico, como na Ásia. De um lado, a Austrália e a Nova Zelândia, que pressionam muito para a plena implementação do acordo agrícola e pelo prosseguimento das negociações em uma nova Rodada da OMC. De outro lado, o Japão e a Coréia preferem evitar a discussão sobre maior liberação no comércio de produtos agrícolas. Os países asiáticos são ambivalentes, mas concordam com o Grupo de Cairns, que exige novas negociações. A maioria dos países em desenvolvimento dessa região considera outras questões, tais como o acesso geral, os investimentos, o meio ambiente e o comércio, como as mais importantes para serem tratadas pela OMC. Com as questões macroeconômicas, tendo prioridade à medida que esses países se industrializam e a população se desloca das áreas rurais para as urbanas, há menos preocupação com a agricultura, não só entre os países em desenvolvimento da região do Pacífico e da Ásia Oriental, mas também entre os países do sul da Ásia, do Oriente Médio e da África. Em parte isso reflete a realidade de que o comércio da maioria dos produtos tropicais já foi liberado.

No entanto, os sete países da região do Pacífico a da Ásia, ligados ao Grupo de Cairns, mantêm um compromisso comum de trabalho no sentido de um comércio internacional mais livre para os produtos agrícolas, que poderá propiciar maior taxa de crescimento a melhoria no padrão de vida e, ao mesmo tempo aumentar a segurança alimentar mundial. Eles reconhecem a contribuição para um comércio mais livre feito pelos componentes do Acordo Agrícola quanto ao acesso ao mercado e aos subsídios às exportações e também a contribuição oriunda do Acordo Sanitário e Fitossanitário (SPS). Ademais, esses países também lutam por um acesso mais amplo ao mercado, pela eliminação dos subsídios à exportação e pela observância das medidas domésticas que afetam o comércio. Todavia, é preciso admitir que eles lutam por um comércio mais livre para os produtos agrícolas, a fim de haver maior liberação do comércio dos produtos industriais.

Quanto à implementação do Acordo Agrícola, existe a preocupação de que alguns países não cumpriram o cronograma para a introdução das quotas tarifárias enquanto outros as introduziram inadequadamente no que diz respeito à distribuição das licenças. Em alguns casos, chegou a haver licenças para países que nem são membros da OMC. Há também preocupação sobre a permanência de medidas sanitárias a fitossanitárias que não se justificam. Apesar do compromisso dos países membros da Área Asiática de Livre Comércio (AFTA) no sentido de liberar alguns itens de agricultura até o ano 2003 (2006, no caso do Vietnã), parece que há pouco empenho nesse sentido. A partir da versão dos Planos de Ação Individual, elaborada pelos membros da APEC, o resumo a seguir, feitos pelos membros da OMC, pode exemplificar esse fato: Indonésia - não há compromisso de revisão, muito menos de reforma em sua empresa "trading" estatal BULOG; Japão - não há novidade quanto às tarifas em setores agrícolas sensíveis; Coréia - nada em relação à agricultura; Malásia - nenhuma referência específica às tarifas sobre importações de produtos agrícolas; Papua Nova Guiné - nenhum compromisso de reduzir as atuais tarifas elevadas sobre carne bovina, frutas e legumes; Filipinas - alguma redução nas tarifas, mas não para arroz e alimentos básicos como carne bovina, lácteos e açúcar; e Tailândia - as tarifas sobre laticínios devem ser reduzidas, mas permanecem elevadas no caso de cereais, carne bovina, laticínios e alimentos processados. Quanto à Índia, um país que só recentemente (1991) começou a levantar o

manto do planejamento central, parece que não houve qualquer manifestação pública refletindo a opinião do governo sobre novas reduções no protecionismo agrícola. De maneira geral, no que concerne aos países asiáticos, seu estágio de desenvolvimento está chegando ao nível de renda per capita em que eles podem mudar os impostos para subsídios à agricultura, e a adesão ao Acordo Agrícola e ao Acordo Sanitário (SPS) limita suas opções políticas. Devido ao seu baixo nível de apoio à agricultura, a Austrália e a Nova Zelândia defendem o livre comércio. Finalmente, quanto à Coréia e o Japão, esses países usaram muito capital político, durante a Rodada Uruguai, para chegarem a um pequeno nível de liberação. Na realidade, eles não têm interesse em acelerar a liberação agrícola, no atual estágio.

Antecipando os próximos resultados relativos à diminuição do protecionismo na agricultura, tem-se os efeitos das negociações da OMC, que devem começar em 1999, e também os efeitos do comportamento da China sobre o mercado internacional de produtos agrícolas e de alimentos. A economia da China tem crescido rapidamente, a vários setores econômicos vêm sendo desregulamentados. Acompanhando o aumento na renda per capita, haverá mudanças no consumo e no comércio, e com a desregulamentação haverá mudanças no consumo e na matriz de produtos da economia, inclusive no âmbito do setor agrícola. Em conjunto, esses efeitos devem provocar aumento da demanda por trigo, grãos forrageiros e produtos derivados de carne, mas ainda não se sabe que volume será atendido pelas importações. Atualmente, a China está empenhada numa política de auto-suficiência em grãos, e alguns observadores consideram que essa política não será viável. Além da dificuldade de se tentar antecipar as futuras políticas doméstica e comercial, e seus efeitos sobre o mercado internacional, existe a incógnita sobre quando a China irá se associar à OMC e em que condições.

Vários modelos quantitativos têm sido usados para simular os diversos cenários de política comercial, inclusive com a associação da China e de Taiwan à OMC. Um estudo recente, utilizando o modelo de equilíbrio geral GTAP, concluiu que, com base na redução do uso de barreiras não tarifárias pela China, na redução das tarifas implícitas e ad valorem, e nos benefícios oriundos do cancelamento do Acordo de Multifibras, a economia chinesa continuará a crescer muito. Isso significa que a demanda por importação de carnes e alimentos processados aumentará em relação à situação de não-associada. Essas importações adicionais serão pagas a partir do aumento das exportações chinesas de produtos industriais. O efeito da taxa de crescimento econômico na auto-suficiência chinesa de grãos é interessante: a auto-suficiência em grãos é mais factível quanto mais lentamente a economia cresce, pois o crescimento na demanda por grãos e produtos derivados de carne é menor com taxas mais baixas de crescimento da renda per capita. Assim, é do interesse dos países membros da OECD, exportadores de produtos agrícolas, que sejam suprimidos os impedimentos à importação de produtos têxteis e industriais, sobre os quais a China e a Ásia Oriental têm vantagem comparativa, uma vez que isso aumentará as respectivas exportações de ambos os grupos de países e possibilitará o crescimento econômico. É óbvio que muitas incertezas serão minimizadas, quando essa grande economia estiver integrando a estrutura de normas de comércio multilateral.

## 5.6. As Outras Regiões

O interesse de outras regiões nas normas de comércio não é tão evidente quanto o das Américas, da Europa e da faixa do Pacífico. A África está menos envolvida no comércio de "commodities" oriundas do clima temperado e de alimentos processados, que tendem a predominar nas relações comerciais da OMC. De fato, tem sido freqüentemente lembrado que a África, como um todo, pode perder com as cláusulas da Rodada Uruguai e do Acordo Agrícola, em decorrência do fato de ela importar commodities de clima temperado em troca de produtos tropicais, cuja importação, em geral, não tem a dificuldade das tarifas dos países

desenvolvidos. Essa visão negativa tem sido compensada pela idéia de que os países do Sub-Sáara africano taxaram bastante o seu setor agrícola, e que o elevado nível de importações reflete a distorção em suas economias, muito mais do que a hipótese de que eles não podem produzir em quantidade adequada para sua população. Além disso, haverá cada vez mais oportunidades para os países que decidirem se beneficiar dos novos mercados exportadores, possivelmente no caso de produtos não-tradicionais. Não existe motivo para que a África não seja favorecida por um sistema de comércio mais liberal: a solução está na política doméstica dos países, que devem recompensar os agricultores por sua produção, e não sobrecarregá-los com impostos como forma de o governo garantir uma fonte cômoda de recursos; eles precisam abrir o comércio no continente africano, possibilitando o fluxo de bens entre os países da região. Tanto a renda agrícola como a segurança alimentar seriam beneficiadas com essa expansão do comércio regional, além de contrabalançar qualquer interrupção na oferta de produtos de outras regiões do mundo.

Das outras principais regiões que serão atingidas pela próxima rodada de negociações comerciais, duas se destacam como potencialmente importantes e difíceis de encaixar. A Índia e o sul da Ásia em geral ainda estão em estágios relativamente iniciais de ajuste visando a um sistema mais aberto e liberal na economia, e a um regime mais orientado para o mercado no setor agrícola. A própria participação no sistema de comércio deverá crescer ao longo do tempo, e esses países deverão aumentar o seu envolvimento nas discussões sobre as regras comerciais para a agricultura. Quer eles se tornem importantes exportadores de alimentos, ou de bens agrícolas, esses países continuarão a ter impacto sobre o mercado. Eles têm grande interesse em que o mercado fique cada vez mais aberto. A outra incógnita é o interesse da Rússia, da Ucrânia e de outras partes da ex-União Soviética, que têm potencial agrícola. No passado recente, esses países usufruíram dos benefícios oriundos da guerra de subsídios entre a UE e os Estados Unidos, obtendo produtos agrícolas baratos.

Esses países mudaram os seus sistemas econômicos, e ainda estão no início da implantação de sistemas baseados no mercado, mas melhoraram os incentivos ao setor agrícola doméstico e começaram a fazer uma abordagem menos prejudicial ao mercado internacional. Caso essa tendência prossiga, e a transformação econômica se instale como foi planejada, o setor agrícola terá um significante papel na economia, e o comércio será um dos principais elementos na estratégia de desenvolvimento. A China, a Rússia e a Ucrânia estão negociando sua entrada na OMC e quando entrarem, o comércio internacional mais liberado crescerá imensamente. Essas nações potencialmente grandes no comércio, como também a Índia, se tornarão protagonistas bem maiores nas próximas rodadas da OMC. Tais países influentes poderiam estimular um comércio mais livre na agricultura, ou retardar o processo de liberação do comércio de produtos agrícolas, caso decidam prosseguir com sua intervenção estatal no comércio.

## **15. A PREPARAÇÃO PARA A NOVA RODADA DE NEGOCIAÇÕES DA OMC**

A próxima Rodada de negociações multilaterais de comércio complementará as ações que vêm sendo adotadas pelo Brasil, com o objetivo de alcançar um forte desenvolvimento econômico, uma inflação baixa e a criação de empregos para a sua crescente mão-de-obra. Como foi mencionado na recente Revisão da Política Comercial Brasileira da OMC, em outubro de 1996, "a liberação do comércio, a privatização, a abertura de atividades-chaves ao investimento estrangeiro, e a desregulamentação geral estão criando uma economia cada vez mais competitiva". A ampliação do comércio e uma economia mais aberta contribuem para o crescimento econômico, sobretudo nas economias emergentes. A próxima Rodada da OMC oferece oportunidade de fomentar e expandir o competitivo setor agroalimentar brasileiro, através de melhor acesso aos mercados, já desenvolvidos, da América do Norte, da Europa e da Região do Pacífico, cujas relativamente elevadas tarifas diferenciais para selecionados

produtos agrícolas, assim como a subsídios à exportação e as transferências internas continuam a limitar e distorcer a produção e o comércio. Embora tenha sido obtido algum avanço na solução dessas questões, por meio de acordos regionais de comércio, uma eficiente investida, contra a prolongada proteção a produtos como o açúcar, o amendoim, o tabaco e os lácteos, exige o poder das negociações multilaterais de comércio.

O Acordo Agrícola obriga os governos a prosseguirem no indispensável processo de reforma do comércio agrícola iniciado na Rodada Uruguai. O objetivo é "estabelecer um sistema de comercialização agrícola equitativo e voltado para o mercado". As negociações para dar prosseguimento ao processo "terão início um ano antes do final do período de implementação". Assim, as negociações multilaterais em 1999 tratarão, pelo menos, dos itens compreendidos no atual Acordo. Muitos esperam que as negociações se ampliem para outros bens, serviços, questões ambientais e, possivelmente, regras de competição. É óbvio que a dinâmica de uma ampla negociação aumentará a possibilidade de ser dado um segundo grande passo na reforma agrícola.

As discussões precedentes identificaram importantes questões no Acordo Agrícola, essenciais para o estabelecimento de uma agenda de comércio para a próxima Rodada. Algumas delas são relativas a problemas regionais, e também às negociações bilaterais em curso e suas controvérsias. Em seguida haverá uma discussão das questões para as próximas negociações comerciais referentes ao trabalho preparatório para uma nova Rodada da OMC, que ajude o setor agroalimentar brasileiro a estabelecer sua abordagem estratégica.

### **6.1. O Acesso ao Mercado.**

As negociações sobre acesso ao mercado na agricultura devem incluir uma forte ofensiva contra as tarifas "pico" estabelecidas por vários países industrializados, em decorrência do acordo de tarifação. Como o Brasil reduziu sua proteção de fronteira antes da Rodada Uruguai, além de ter feito cortes significativos na última Rodada, ele está em condições de lutar por grandes reduções por parte de seus principais parceiros comerciais. Como vários outros países, o Brasil tem tarifas alfandegárias em nível superior às taxas efetivas, e deverá estar apto a participar ativamente da negociação sobre tarifas que, provavelmente, buscará uma fórmula de redução que estabeleça um teto para elas, ou reduza bastante os picos tarifários, atingindo reduções médias de 30% ou mais, como no caso dos bens industriais, estabelecidas em Rodadas anteriores. Isso será acompanhado de um esforço para aumentar o acesso mínimo, ampliar ou eliminar as TRQ e estabelecer regras mais rigorosas quanto à sua utilização, tal como assegurar um tratamento de Nação Mais Favorecida (MFN) integral. A redução no uso das TRQ diminuiria sua interferência no desenvolvimento competitivo do comércio. Vários países em desenvolvimento devem procurar preservar seus acordos de acesso preferencial aos mercados da UE e alguns outros. Esses acordos têm sido enfraquecidos pela mudança em direção a um comércio mais livre, e freqüentemente atrapalham o crescimento das exportações competitivas que possam concorrer em base global. Uma vez que alguns países excluem os produtos brasileiros do tratamento GSP (Sistema Geral de Preferências), seja como for, a eliminação das preferências deverá beneficiar o setor de alimentos do Brasil. Muitos países em desenvolvimento deverão fazer bastante pressão no sentido de assegurar que o resultado em termos de acesso possa beneficiá-los, melhorando a perspectiva de excelentes resultados. Já que as TRQ não foram adotadas na agricultura brasileira após a Rodada Uruguai, o País tem condições de pressionar fortemente para liberalizá-las.

Haverá empenho para conquistar o livre comércio para setores especiais (zero a zero.), como o das oleaginosas, que apenas se utilizou das tarifas para controlar o acesso nas fronteiras. Em alguns casos, as tarifas são proibitivas, e mesmo as reduções de 30% não

resultaram em importações. Há também o problema da dispersão tarifária, em que foram efetuados cortes menores para os produtos sensíveis, criando uma grande variação no tratamento das tarifas, entre os subsetores, e risco de redução de comércio (trade diversion). Idealmente, deveria haver um banimento geral da diferenciação nos cortes tarifários ou, pelo menos, um corte na média ponderada e limitações nas variações. As negociações para ampliar o mercado da UE, do NAFTA e de outros acordos regionais de comércio deverão pressionar os governos no sentido de agilizarem a abertura das condições de acesso. Os exportadores tradicionais certamente lutarão por isso. Diante da possibilidade de ampliação, a UE poderá ser mais ativa com relação à agricultura, durante a nova Rodada. Entretanto, não há muito entusiasmo quanto às próximas negociações comerciais sobre a agricultura, não só por parte do Japão, como da Coréia e de vários países em desenvolvimento, motivo para que haja necessidade de um esforço concentrado, através do Grupo de Cairns, e junto aos parceiros regionais, buscando estimular as políticas domésticas que permitam um acesso substancial para a agricultura.

Possivelmente nas próximas negociações o Brasil dará grande prioridade a um amplo acesso para a agricultura, pois nesses últimos anos vários países adotaram medidas comerciais contra produtos brasileiros, como o tabaco, o suco de laranja, frango, peru, carne bovina, oleaginosas, frutas e legumes. A melhoria do acesso ao mercado é vital para a agricultura brasileira.

## **6.2. Padrões Técnicos**

Uma vez que o Brasil mantém normas técnicas obrigatórias sobre saúde, segurança, proteção ao meio-ambiente e aos consumidores, geralmente baseadas nos padrões internacionais, o comércio brasileiro se beneficia das normas multilaterais nessa área. No caso da Agricultura e dos alimentos, as rigorosas normas sanitárias e fitossanitárias são obrigatórias, o que permitirá que o Brasil se empenhe por melhorias nos Acordos Técnicos da OMC. A operacionalização e a implementação do Acordo Sanitário e Fitossanitário foram revistas em 1997.

Os padrões técnicos que afetam o mercado deverão ser perseguidos em repetidas negociações. O ponto central deverá incluir um esforço para obter irrestrita adesão, ao Acordo SPS, por parte dos países em desenvolvimento, assim como fomentar a aplicação de normas em resposta aos emergentes desafios comerciais relativos à segurança alimentar e aos produtos originários da biotecnologia.

## **6.3. O Apoio Doméstico à Agricultura**

Devido à expectativa de que os gastos governamentais destinados aos programas de apoio aos produtos agrícolas continuem a declinar, o impacto desses programas sobre o comércio também será menor. Ao mesmo tempo, existe pressão para conseguir apoio à renda nas áreas rurais, por motivos sociais e ambientais, e também como um meio de estimular o desenvolvimento rural e a reestruturação da agricultura. Entretanto, a tendência ao apoio direto à renda poderá trazer novas preocupações quanto ao fato de que essas transferências afetem o comércio e criem desvantagens para os produtores dos países mais ricos. Por exemplo, existe preocupação de que a nova Lei Agrícola Americana (FAIR Act) tenha transferido bilhões de dólares para os produtores americanos de grãos, durante um período de preços de mercado relativamente elevados. Esses pagamentos devem ser eliminados gradativamente, mas parece inevitável que a crescente flexibilidade no plantio, juntamente com os grandes lucros do mercado e os subsídios diretos permanentes, vá estimular a produção e as exportações norte-americanas. Os pagamentos diretos na UE, que foram absolutamente generosos em relação ao desenvolvimento subsequente do mercado, também causam preocupação. As

atuais discussões na UE favorecem os pagamentos diretos para apoiar os agricultores nas áreas de reservas, como compensação por cuidarem dos recursos naturais.

O antigo pagamento único adotado pelo Canadá, quando os subsídios no transporte de grãos foram suspensos, não deverá afetar o nível de produção, embora os custos mais elevados do frete estejam provocando uma mudança para as culturas de maior valor específico e também para a pecuária. No que se refere aos pagamentos diretos, que são transitórios e ajudam os produtores a se ajustarem diante da eliminação do apoio às "commodities", eles não devem provocar distorções no comércio (trade distortions). Tais pagamentos foram considerados dentro dos critérios da caixa verde da OMC. Já os pagamentos feitos como compensação para as reduções dos preços de apoio sob condições de controle da produção devem ser limitados no tempo e decrescentes, apesar das reclamações sobre as vantagens comerciais injustas, oriundas dos pagamentos diretos, que deverão surgir nas áreas de livre comércio e em nível multilateral. Sobre esse assunto é provável que a caixa azul seja criticamente discutida durante as próximas negociações da OMC. Com base nas recentes propostas da comissão Européia no sentido de ampliar a reforma da PAC, a UE tentará incluir, na caixa verde, o pagamento direto permanente, alegando motivos sociais e ambientais, ainda que eles sejam baseados em hectares ou em número de animais. A UE também tentará ser liberada para agir do mesmo modo em relação aos pagamentos como compensação à redução de preços, e nos programas de reestruturação do setor e melhoria da infra-estrutura.

#### **6.4. A Competição nas Exportações**

Embora permaneça o uso de subsídios diretos à exportação, para alguns produtos, eles caíram no caso dos grãos e seus derivados, nas recentes condições mais favoráveis dos mercados. Apesar de os compromissos do Acordo Agrícola quanto aos subsídios desestimularem a sua utilização, a UE tem lançado mão deles, e o governo norte-americano também deverá usá-los, dependendo do estoque disponível e da relativa participação no mercado. Pela Lei Agrícola de 1996 (Fair Act), os Estados Unidos continuaram o financiamento do Export Enhancement Program (EEP), inicialmente em níveis reduzidos, mas devem voltar a aumentá-los até o limite permitido pela OMC. Enquanto o tratamento dos subsídios à exportação, na próxima Rodada, dependerá das condições do mercado e da atuação competitiva dos Estados Unidos e da UE, sua proibição, a partir de uma data estabelecida de comum acordo, deverá ser um objetivo primordial já que os Estados Unidos e a UE deverão manter algum poder eventual para usar esses subsídios quanto à competição de outros exportadores que se utilizam dos mecanismos de intervenção governamental. A sua eliminação está condicionada a outros mecanismos de competição, entre os quais serão muito importantes os subsídios, o "dumping", o comércio estatal a formas de ajuda à exportação, como já foi discutido anteriormente.

A definição das práticas de exportação, sujeitas às normas da OMC, poderá ser reavaliada na próxima Rodada. A constante preocupação se refere aos benefícios às exportações, oriundos dos acordos comerciais, a que envolvem transferências aos consumidores ou aos produtores. Os programas que tratam de arranjos do tipo preço duplo, criação, de média de preços através de "marketing boards" (comissões estatais de comercialização) e esquemas de financiamento às exportações por produtores poderão ser contestados. De acordo com as normas em vigor, o ônus imputado ao país exportador, para comprovar que determinado mecanismo de subsídio conta com envolvimento governamental direto ou indireto, não evita as disciplinas nos subsídios às exportações. A criação das áreas regionais de livre comércio tem aumentado o exame criterioso de todas as formas de intervenção governamental que podem ter influência sobre as exportações ou sobre a competitividade.

Espera-se também que a utilização dos créditos governamentais para exportação, das garantias de crédito e dos programas de seguro das exportações sejam submetidos a normas mais rígidas de comércio. O ponto central dos esforços para estabelecer as diretrizes para o uso de créditos para exportação tem sido na OECD. Também a DECD tem acompanhado o compromisso do acordo agrícola no sentido de buscar essas diretrizes onde elas já existem em relação à maioria dos bens. O objetivo é o de reduzir a competição entre os tesouros governamentais. O princípio básico é evitar a extensão do apoio além do uso dos produtos. Por exemplo, no caso dos grãos, isso implicaria crédito de curto prazo. O atual crédito para exportação de até três anos para os grãos é considerado como prazo comercial. Os doadores de alimentos precisam assegurar que os embarques não sejam vinculados às exportações comerciais, e sejam feitos de acordo com as normas da FAO, relativas à disponibilidade de excedentes, e que visam a proteger os mercados comerciais.

A exportação de produtos agrícolas de maior valor adicionado e de alimentos processados tem crescido, e o impacto dos subsídios à exportação sobre esse tipo de comércio é uma questão a ser tratada na próxima negociação. Como foi detalhado no Capítulo III, as normas sobre os subsídios à exportação são menos restritivas em relação aos produtos processados. Enquanto a preocupação central se volta para as práticas da UE, pois os subsídios são usados para vários produtos que ingressam no comércio mundial, vários países, inclusive o Brasil, notificaram medidas de subsídio à exportação, cobrindo um amplo círculo de produtos agrícolas. Os subsídios em geral precisam ser reduzidos a zero, sobretudo no caso dos gêneros alimentícios.

Alguns países poderão pressionar para que os impostos sobre exportação e outras restrições sejam reduzidos ou proibidos. Uma vez que o Brasil não utiliza licenças de exportação, e tem eliminado a maioria das restrições, ele pode estar em condições de enfrentar uma proibição.

### **6.5. Subsídios, "Dumping" e Medidas Compensatórias**

As reuniões subseqüentes da OMC devem tratar dos subsídios agrícolas a das práticas de preço que geram as alegações de comportamento desleal nas competições. Essas são as questões mais laboriosas no âmbito do NAFTA, mas tem havido pouco avanço a deve continuar assim, nesse contexto de ausência de compensações tarifárias multilaterais. Há ampla dimensão multilateral nessas questões, além da resistência, por parte dos legisladores norte-americanos, em aceitar as restrições sobre a legislação doméstica através dos acordos comerciais. No caso da UE, a utilização dos subsídios fora da PAC é rigorosamente disciplinada, e a União dispõe de um sistema comum, com poder de compensar a conduta competitiva. A complexidade a as dificuldades de evoluir nessa área são demonstradas pelas experiências do NAFTA, em que até agora os parceiros não conseguiram estabelecer regras para os subsídios e as práticas desleais de preço.

O Acordo Agrícola da OMC conseguiu algum progresso nesse assunto. Especificamente, existe um importante acordo multilateral acerca dos critérios e tipos de programa considerados de pouco ou nenhum efeito sobre o comércio. Em conformidade com a Cláusula da Paz, os programas que cumprem os critérios da caixa verde são não-notificáveis por medidas compensatórias ou antidumping, durante o período de implementação. O Acordo da OMC sobre subsídios, que se aplica aos bens em geral, define os subsídios verdes e não notificáveis com base na especificidade, ou seja, os subsídios não se aplicam especificamente a uma empresa ou indústria. As importações subsidiadas, que não seguem esse critério, continuarão sujeitas à contrapartida. As cláusulas gerais proíbem os subsídios eventuais sobre o desempenho das exportações, como também aqueles destinados exclusivamente aos bens domésticos sobre os importados. Entretanto, os subsídios direcionados para a agricultura são

claramente excluídos das cláusulas gerais, já que eles são subordinados a regras especiais do Acordo Agrícola e, de outro modo, seriam notificáveis pelas normas gerais. Pode-se argumentar que esse efeito propicie tratamento diferenciado para a agricultura, segundo as normas de comércio multilateral, desordenando o tratamento dos subsídios domésticos. Não obstante, as normas da OMC sobre os subsídios à agricultura fornecem uma medida conveniente para lidar com o setor e, dadas as dificuldades para negociar, de comum acordo, as normas sobre o uso de subsídios, referentes ao comércio leal e à legislação de eventual proteção, muitos esperam que a Cláusula da Paz permaneça, mesmo após o período de transição. Como o Brasil deu início a vários casos antidumping e compensação (alguns envolvendo produtos agrícolas), e muitos protestaram contra o Brasil, essa área de normas é importante para o comércio brasileiro.

## 6.6.Comércio Estatal

Os acordos da OMC não revisaram as normas multilaterais que se aplicam às empresas estatais de comércio (STE), como fizeram no caso dos subsídios. No texto do "Understanding on the Interpretation of GATT", o artigo XVII se empenhou em melhorar a transparência comercial dessas práticas, mas não fortaleceu suas normas, apesar dos esforços dos Estados Unidos nesse sentido. Entretanto, o Artigo 11 (4) do GATT estabelece que nenhum "mark-up" (adicional de preço) de uma "trading" estatal importadora seja maior do que a tarifa de importação. Os Acordos da OMC trouxeram os países para um entendimento comum sobre as normas que orientam as STE, e estabeleceu uma definição de função para elas, qual seja:

"Empresas, governamentais ou não, inclusive as "marketing boards" que receberam direitos ou privilégios, exclusivos ou especiais, inclusive poderes estatais ou constitucionais, em cujo exercício podem exercer influência, por meio de compras ou vendas, sobre o nível ou a direção das importações e exportações".

Foi também estabelecido que cada membro notifique à OMC todas as STE existentes, e que se incluam nessa definição. Foi criado um grupo de trabalho, em nome do Council for Trade in Goods (Conselho do Comércio de Produtos) com a finalidade de rever as exigências e a adequação das notificações sobre as STE, além de elaborar um trabalho orientador sobre as operações das STE. Por exemplo, o Canadá e a Austrália notificaram a OMC sobre suas Wheat Boards(Conselho do Trigo); os Estados Unidos, sobre a Commodity Credit Corporation (CCC); e o Japão, sobre a Agência de Alimentos. O Brasil desfez o monopólio governamental do trigo e não deverá ter dificuldade em apoiar medidas mais rigorosas para os monopólios de exportação e importação.

No âmbito do NAFTA, surgiram várias questões relativas ao comércio de grãos entre o Canadá e os Estados Unidos, sobre as práticas comerciais da Canadian Wheat Board (CBW), e devem surgir problemas semelhantes em outros acordos de livre comércio, em que exista comércio estatal. As questões sobre o comércio agrícola são amplas, incluindo as operações da New Zealand Dairy Board, da Australian Wheat Board, da Japonesse Food Agency, e das empresas estatais de comércio em vários outros países. Houve algum progresso na elucidação e no fortalecimento das normas sobre as STE, durante as discussões bilaterais em curso, no programa de trabalho da OMC e nas negociações de adesão (por exemplo, China, Rússia e Ucrânia). Além do NAFTA, e das negociações para a ampliação da UE, isso deverá fazer parte das futuras negociações agrícolas da OMC.

## 16. CONCLUSÕES

Há fortes razões pelas quais as próximas negociações agrícolas se fazem necessárias. Tanto ou mais do que outros setores da economia mundial, a agricultura vem recebendo as pressões e as punições dos ajustes da economia globalizada. Isso é compreensível, pois muitas das suas estruturas políticas foram criadas para uma outra época. Não só a organização interna e as políticas precisam ser harmonizadas com as operações dos mercados mais abertos e integrados, mas também as regras de comércio e as condições de acesso devem ser progressivamente aperfeiçoadas. Alguns setores de alimentos foram deixados virtualmente intactos na Rodada Uruguai, e as distorções criadas pelas políticas desatualizadas, aliadas às barreiras comerciais, vão piorar ao longo do tempo.

As susceptibilidades políticas e os custos dos ajustes vão aumentar. Muitos problemas do comércio tradicional ainda permanecem, porque as tarifas são excessivas, as intervenções de subsídios à exportação se repetem, e as intervenções governamentais diretas sobre a produção e a comercialização também perduram. Surgem novas questões comerciais, especialmente nas áreas de padrões técnicos, como as regras de saúde, as sanitárias e as ambientais. À medida que os mercados se tornam mais desenvolvidos e complexos, é imprescindível que as normas internacionais evoluam, para manter boas condições de comércio, evitar a competição destrutiva das exportações e lidar com as provocações. O Brasil tem grande interesse no êxito da próxima rodada da OMC sobre a agricultura. Trabalhando com o Grupo de Cairns e como um membro líder do grupo da América Latina, o Brasil está numa posição de antecipar a agenda da OMC. Para estarem prontos para as negociações, é necessário que os países começem logo a se preparar para uma bem-sucedida rodada de liberação do comércio. É de fundamental importância para o futuro da agricultura e do setor de alimentos que seja cumprido, pela Comissão de Agricultura da OMC, um programa equilibrado e eficiente, em preparação para a próxima rodada, a ter início no próximo ano.

As prioridades do programa de trabalho, que favoreçam os interesses do Brasil, devem abranger:

- (6) maiores oportunidades de acesso, por meio da redução substancial de todas as tarifas, dos picos das tarifas e da dispersão entre os produtos, bem como escalonamento tarifário entre os produtos in natura e os processados;
- (7) limitação do sistema de TRQ, ampliando o compromisso de mínimo acesso e garantindo tratamento MFN para todas as importações;
- (8) eliminação dos subsídios às exportações, com uma data combinada para isso disciplinando o uso dos créditos para exportação;
- (9) fortalecimento do Acordo SPS, principalmente em relação aos novos produtos da biotecnologia;
- (10) intensificação das restrições ao apoio doméstico para que tenha impactos sobre o comércio, e permissão somente da transferência de renda em base decrescente e limitada de tempo para a reestruturação do setor e aperfeiçoamento da infra-estrutura e o desenvolvimento rural, e a proteção dos recursos e do meio-ambiente, em consonância com a manutenção de um sistema de comércio internacional orientado para o mercado;
- (11) elucidação das regras relativas ao uso de medidas de compensatórias e "anti-dumping";

- (12) estabelecimento de regras transparentes para o comércio estatal, com o objetivo de garantir que ele não seja praticado para driblar as normas comerciais;
- (13) eliminação gradativa do sistema de preferências;
- (14) manutenção de cláusulas para que os países em desenvolvimento possam melhorar sua agricultura e infra-estrutura alimentar, e produzir, comercializar e distribuir seus produtos numa base de competição mundial.

A elaboração de um programa de trabalho equilibrado e eficiente, tanto no Brasil como na Comissão de Agricultura, é condição necessária para o êxito da próxima Rodada de negociações comerciais. Isso representará o elemento-chave no desenvolvimento de um sistema alimentar eficiente e sustentável para o Brasil. À medida que os produtores agrícolas e as indústrias de alimentos em todo o mundo se ajustem aos mercados mais abertos, num ambiente competitivo, é necessária uma estrutura com base em regras multilaterais obrigatórias, e sua importância cresce à proporção que os produtores e as indústrias dependem mais dos mercados funcionando adequadamente, e menos das intervenções governamentais diretas.

**(Tradução de Lúcia Marques - Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB)**

<sup>(1)</sup> Este trabalho é uma versão revisada de um “paper” escrito por Miner, Josling, McLaren e Targermann, apresentado no Seminário e décima oitava reunião plenária do International Policy Council on Agriculture, food and Trade, entre 3 e 6 de outubro de 1996, em Calgary Alberta (Canadá).

<sup>(2)</sup> Membros do International Policy Council (IPC), Washington DC (EUA).

## **CRESCENDO APROVEITANDO AS OPORTUNIDADES OU COMO OBTER UMA NOVA LIDERANÇA EXPORTADORA ATRAVÉS DO AGRONEGÓCIO**

Ailton Barcelos Fernandes <sup>1</sup>

O agribusiness ou agronegócio, em português, envolve as atividades de produção agrícola propriamente ditas (lavouras, pecuária, extração vegetal), aquelas ligadas ao fornecimento de insumos nas ligações para trás (backward linkages), as relacionadas com o processo agroindustrial e as que dão suporte ao fluxo de produtos até a mesa do consumidor final, nas ligações para a frente (forward linkages).

Nesse sentido, no suporte à produção vinculam-se com o setor agrícola as indústrias de fertilizantes, defensivos, máquinas e equipamentos agrícolas, financiamentos (crédito rural para investimento e custeios), pesquisa agropecuária e os transportes desses insumos. Na fase de distribuição e processamento vinculam-se os transportadores dos produtos agrícolas, a agroindústria, os agentes financeiros que apoiam a comercialização, os armazéns e o comércio (atacado e varejo), neste último encaixando-se inclusive o importante subsetor de alimentação comercial (restaurantes, lanchonetes, bares, etc.).

Esse conceito de agronegócio tem implicações profundas na organização econômica das nações, particularmente do Brasil, pois mostra a dimensão estratégica da agricultura. Dentro desse conceito o setor agrícola não é visto como uma atividade estanque, cujo valor adicionado representa apenas uma pequena parcela do Produto Interno Bruto (PIB), que decresce com o desenvolvimento econômico.

Nele, o setor agrícola é visto como o centro dinâmico de um conjunto de atividades que presentemente representa mais de 40% do PIB (cerca de US\$ 321,2 bilhões) e é responsável pelo emprego da maior parte da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil. Estima-se que só a produção agrícola propriamente dita emprega mais de 18,2 milhões de pessoas (26% da PEA). Alguns estudos sugerem que para cada ocupação na produção agrícola corresponde uma ocupação no restante do agronegócio <sup>2</sup>, o que significa que no agronegócio são empregados mais de 36,4 milhões de pessoas ou 52% da PEA.

Embora não se disponha de dados precisos, tudo indica que essas estatísticas são bastante conservadoras, considerando que o PIB da Agricultura é de US\$ 81,1 bilhões e o do resto do agronegócio, onde existem várias atividades intensivas de trabalho (como transportes, restaurantes, mercearias, feiras, açougue, padarias e o próprio supermercado) chega a US\$ 240,7 bilhões.

Além disso, pode-se argumentar que médias e pequenas cidades vivem em função das atividades agrícolas, que delas extraem a renda e os empregos de suas populações. Suas pequenas e médias indústrias são, via de regra, transformadoras e processadoras de produtos agrícolas; as demais indústrias, quando existentes (cerâmicas, materiais de transportes, moveleiras, etc), produzem para uma população que ali se encontra em decorrência das

atividades agrícolas; o comércio, da mesma forma, ou intermedia produtos originários da agricultura ou bens para abastecer pessoas que ali se encontram também em função da agricultura; finalmente os serviços - públicos e privados - existem para satisfazer uma demanda que originou-se da renda direta da agricultura ou das atividades dela derivadas.

O desenvolvimento do agronegócio no Brasil, como era de se esperar, acompanhou o desenvolvimento da produção de grãos, iniciado em larga escala a partir de meados da década de sessenta. Antes, a economia agrícola brasileira era caracterizada pelo predomínio do café e pela pouca importância que se dava ao projeto de se utilizar a imensa base territorial brasileira na produção de grãos. A produção de alimentos básicos, como milho, arroz e feijão era voltada para a subsistência, e realizada de forma rudimentar, sem as "backward linkages" e os poucos excedentes dirigidos eram insuficientes para formar uma forte cadeia de agronegócio com os "forward linkages" conhecidos hoje.

Na realidade, durante muitos anos, a obsessão pela industrialização pura inibiu a diversificação e expansão das exportações agrícolas, aumentou mais ainda a dependência no café (e em menor escala no açúcar) para a geração de divisas, e tolheu o desenvolvimento do agronegócio no País, como ocorreu em outros países com forte vocação agrícola, como a Austrália, Nova Zelândia, França a Estados Unidos.

O grande crescimento da produção de grãos (principalmente da soja) foi a força motriz no processo de transformação da agricultura brasileira e portanto de expansão e fortalecimento do agronegócio. Entre 1965 e 1980 a produção de grãos passou de 25,10 milhões de toneladas para 79,8 milhões de toneladas, um crescimento de 216%. O melhor desempenho ficou por conta da soja cuja produção em 1965 era praticamente inexistente, em 1970 atingiu mais de 5 milhões de toneladas, em 1980 passou para, 1,16 milhões e em 1998, para 30,9 milhões.

Quanto aos demais grãos, cabe ressaltar que, até recentemente, o trigo estava sujeito a forte intervenção governamental. Por muito tempo, os incentivos dados ao trigo foram tão elevados que, no início, a notável expansão da soja foi um efeito direto (e de certa forma inesperado) da produção de trigo, devido ao sistema de rotação entre as duas culturas (double cropping). Entre 1965 e 1980, a produção passou de 580 mil toneladas para 2,70 milhões de toneladas (365% de acréscimo). Após atingir mais de 6 milhões de toneladas em meados dos anos oitenta, decresceu para apenas 2,87 milhões em 1997.

Dos chamados produtos de consumo interno, apenas o milho apresentou um desempenho razoável, com nítida tendência de crescimento. A produção evoluiu de 12,11 milhões de toneladas em 1965 para 32,5 milhões em 1998 (168,4% de aumento).

Os efeitos dinâmicos da produção de grãos foram logo sentidos em toda a economia. Inicialmente surgiu, gradativamente, um imenso parque industrial para o esmagamento da soja e outros grãos, para a extração do óleo e do farelo. A disponibilidade de grande quantidade de farelo de soja e milho permitiu o desenvolvimento de uma moderna e sofisticada estrutura para a produção de suínos e aves bem como a instalação de grandes frigoríficos para a sua industrialização. Foi criado também um sistema eficiente de suprimento de insumos modernos (fertilizantes, defensivos, maquinários agrícolas, etc) e um sistema de distribuição que inclui desde as grandes cadeias de supermercados até os pequenos varejistas locais.

Embora a produção de grãos em larga escala tenha sido o carro chefe, outros setores da agricultura tiveram também um papel importante na expansão e fortalecimento do agronegócio nacional. Entre os mais importantes pode-se destacar a produção de açúcar e álcool, de suco de laranja e de frutas e legumes. A produção de couros e peles permitiu o

surgimento de um sofisticado parque industrial para a fabricação de sapatos, bolsas e outros artefatos de couro.

Podemos viver uma fase auspíciosa no momento em que governo federal estabelece a meta ousada de aumentar as exportações para mais de US\$ 100 bilhões no ano 2002, quando as projeções estatísticas sugerem US\$ 80 bilhões e sabemos que no ano passado (1997) foram exportados US\$ 53 bilhões. Dadas as condições privilegiadas do Brasil em termos de potencial agrícola, não resta dúvida que o sucesso vai depender fundamentalmente do desempenho do agronegócio. Em 1997 as exportações agrícolas brasileiras de US\$ 18,8 bilhões (incluindo pasta de madeira, couros e peles e fios de algodão) representaram 35,5% das exportações totais. Tudo indica que para alcançar a meta acima essa participação tem que subir bastante, digamos para cerca de 45% (US\$ 45 bilhões), um crescimento de 139% especificamente nos agronegócios.

Quais os segmentos do mercado agrícola mundial que aparentemente apresentam as melhores condições para o agronegócio brasileiro ampliar, em larga escala, sua presença? Analisando-se lista dos dezesseis produtos com exportações mundiais acima de US\$ 8 bilhões em 1996<sup>3</sup>, dependendo da conjugação de esforços e do setor público com o agronegócio, o país tem boas chances, por exemplo, de reverter o quadro adverso no setor de lácteos e no algodão e tornar-se, mesmo no curto prazo, grande exportador, ao invés de grande importador, desses produtos.

No caso da carne bovina, conforme dados preliminares, em 1997 as exportações mundiais totalizaram US\$ 18,3 bilhões. Apesar de ter o segundo maior rebanho do mundo (só perde para a Índia que, por questões religiosas, não consome carne bovina), o Brasil participou com apenas 2,3% das exportações mundiais. E evidente que eliminando-se alguns entraves de natureza fitossanitária e organizando-se um sistema eficiente de promoção comercial (enfatizando inclusive o perfil naturalista do gado brasileiro, criado solto em pastagens), as exportações brasileiras de carne podem chegar a US\$ 4 ou 5 bilhões, e contribuir com mais de 20% do total mundial.

Segundo os mesmos dados, as exportações mundiais de frutas em 1997 chegaram a US\$ 22,9 bilhões, das quais o Brasil participou apenas com US\$ 124,7 milhões, ou seja, 0,54%. E do conhecimento geral o grande potencial do Nordeste para a fruticultura. Por aliar a alta elasticidade-renda com qualidades dietéticas, que os tornam cada vez mais recomendados para contrabalançar o consumo per capita mundial crescente de gorduras e carboidratos, o complexo de frutas é o segmento do mercado agrícola que apresenta as melhores perspectivas de crescimento em futuro próximo. Entre 1990 e 1997, as exportações passaram de US\$ 13,1 bilhões para US\$ 22, bilhões (74,8% de crescimento). É evidente que o Brasil pode contribuir com pelo menos 20% dessas exportações e exportar mais de US\$ 2,2 bilhões/ano), superando em muito o Chile, que exporta mais de US\$ 1,5 bilhão ao ano.

No complexo soja as exportações mundiais chegaram a US\$ 22,3 bilhões em 1997. O Brasil é o segundo maior exportador e contribuiu com quase 25,5% do total em 1996 (US\$ 5,7 bilhões). Apesar do País ser "price maker", ou seja, ter influência nas cotações internacionais, o grande potencial para a soja nos cerrados e o crescimento da demanda por proteínas mostram que o Brasil deve tentar alcançar US\$ 9 bilhões nas exportações de soja e aumentar sua participação no mercado mundial para mais de 35%.

No caso do açúcar, as exportações mundiais chegaram a US\$ 13,8 bilhões em 1997, e o Brasil participou com 13,5% (US\$ 1,1 bilhão). Como na soja, o potencial para aumentar a produção de açúcar é muito grande. Essa possibilidade de certa forma assusta o mercado internacional. Todavia a participação do Brasil ainda é pequena, e tudo indica que vale o

esforço e o risco para se chegar a pelo menos 25% nos próximos cinco anos, ou seja, dobrar as exportações.

O valor das exportações mundiais de milho chegou a US\$ 13,7 bilhões e o Brasil praticamente nada exportou. A potencialidade brasileira para o milho e a mudança que vem ocorrendo na estrutura produtiva, com ganhos significativos de produtividade, levam a crer que o País pode alcançar US\$ 1,5 bilhão nas exportações de milho, sem prejudicar o consumo doméstico.

No tocante à carne suína as exportações totais chegaram a US\$ 17,0 bilhões e o Brasil participou com menos de 1% (US\$ 121,7 milhões). É a carne mais consumida no mundo e a segunda mais exportada. Como na carne bovina, algumas medidas na área fitossanitária e de promoção comercial podem levar o Brasil a alcançar pelo menos 10% das exportações mundiais.

Quanto ao café, a posição brasileira é mais sensível. O País já contribui com mais de 20% das exportações mundiais, que totalizaram US\$ 12,1 bilhões em 1997. Trata-se de um mercado muito competitivo, altamente dependente de publicidade. Dessa forma, um aumento significativo na participação do Brasil vai depender bastante de um eficiente sistema de promoção comercial. De qualquer forma tudo indica que vale investir para que a participação brasileira chegue a 30 ou 35% em 2002.

As exportações brasileiras de carne de frango, em 1997, foram de US\$ 875,8 milhões, mais 7% das exportações mundiais que totalizaram US\$ 12,4 bilhões. O consumo de carne de frango foi o que mais cresceu no mundo nos últimos 7 anos (210%). As projeções indicam que esse crescimento tende a persistir em anos vindouros, principalmente nos países em desenvolvimento. Portanto ainda existe, bastante espaço para o Brasil pelo menos duplicar suas exportações.

No complexo do cacau, cujas exportações mundiais chegaram a US\$ 10,2 bilhões (fora o chocolate), o Brasil exportou apenas US\$ 218,9 milhões (cerca de 2,2%). Embora existam graves problemas de doença afetando as regiões produtoras, em virtude das novas pesquisas extremamente bem sucedidas na área dos clonados imunes à vassoura de bruxa e da importância histórica do cacau na pauta das exportações brasileiras, tudo leva a crer que o País tem condições de retomar as exportações de cacau em larga escala e aumentar sua participação para, no mínimo, 10% das exportações mundiais.

Além desses segmentos, existem outros de menor dinamismo no mercado internacional, mas nos quais o Brasil reúne condições de pelo menos dobrar as exportações, como no caso do complexo fumo, de couros e peles, produtos extrativos, castanhas, pescados, bebidas etc.

Logicamente, para alcançar a meta de exportar mais de US\$ 100 bilhões no ano 2002, o governo precisa adotar várias medidas de grande alcance, tanto no âmbito doméstico como no internacional, para criar um ambiente econômico favorável para as empresas, principalmente para aquelas do agronegócio, que têm sido as mais penalizadas pelos elevados custos de transação existentes no Brasil e pelo pouco suporte oficial no exterior.

No âmbito doméstico as medidas são bem conhecidas. Envolvem basicamente a modernização da infra-estrutura (sistema viário e portos), mudança na estrutura tributária e nas leis trabalhistas.

Os problemas de infra-estrutura estão sendo resolvidos por meio da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos. No entanto, dada a rapidez e a forma com que os fatos que afetam o comércio exterior estão acontecendo, e a importância que a logística tem nos custos de transação dos produtos brasileiros (notadamente agrícolas), o processo está sendo conduzido de forma excessivamente morosa. Para dar uma idéia do peso da infra-estrutura, basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em Nova Orleans é apenas 25% do custo do embargue do mesmo produto no porto de Paranaguá, e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e o porto de embarque (média de 2.000 km) por meio de hidrovias, é de apenas US\$ 16, 00 a tonelada, enquanto no Brasil chega a US\$ 80,00/t.

Na área tributária a recente eliminação do ICMS nas exportações, sem dúvida, foi um passo positivo para melhorar a posição competitiva dos produtos brasileiros. Na realidade, até o momento, foi o único fato efetivamente relevante nesse sentido.

São também conhecidos os problemas e os entraves causados pela legislação que regula as relações de trabalho, antiquada, complexa e paternalista. No Brasil, a legislação trabalhista é o maior fator de estímulo à proliferação da economia informal em nível nacional e talvez um dos mais importantes fatores de entrave ao crescimento e modernização da economia brasileira e, portanto, do nível de emprego e das exportações. Na China, apesar do regime socialista, uma ampla reforma das leis trabalhistas foi parte da estratégia de implantação do novo modelo de desenvolvimento chinês. Portanto, para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e atrair investimentos diretos em áreas voltadas para o comércio exterior é necessário considerar uma profunda reforma das leis trabalhistas.

Na área externa as medidas podem ser divididas em duas categorias. A primeira envolve a implantação de um eficiente sistema de promoção comercial e a segunda, de uma diplomacia comercial mais dinâmica e agressiva.

O sistema de promoção comercial já é utilizado em larga escala pelos grandes exportadores mundiais, e envolve duas variantes: financiamento das exportações e "marketing". Na primeira, o papel do governo brasileiro seria criar mecanismos apropriados de financiamento às exportações, considerando a mesma sistemática adotada pelos outros países exportadores. Nas exportações agrícolas, devido as características cíclicas da agricultura e ao elevado grau de competitividade dos mercados agrícolas, esses mecanismos são cruciais. Na segunda (marketing), a política envolveria, em primeiro lugar, a alocação de recursos destinados exclusivamente à promoção dos produtos brasileiros no exterior, com base em dois objetivos: ampliação dos mercados tradicionais e criação de novos mercados. A recém-criada APEX, sem dúvida, pode ter um papel relevante nesse processo.

A outra categoria envolve o estabelecimento de uma diplomacia comercial mais agressiva, atuando concretamente para eliminar as barreiras comerciais contra produtos agrícolas brasileiros em alguns países.

Paralelamente, é fundamental robustecer o agronegócio em nosso País, na sua dimensão empreendedora. Precisamos de mais empreendedores, em toda extensão e amplitude das diversas cadeias agroprodutivas, para viabilizar as metas propostas pelo governo brasileiro para o ano 2002. É evidente que temos que ter sabedoria e competência para aproveitar as grandes oportunidades no mercado internacional. A conjugação de qualidade, produtividade, tecnologia e profissionalismo, assentada em um mecanismo de gestão eficaz é o pré-requisito básico.

Estima-se que para aumentar as exportações do agronegócio para US\$ 45 bilhões em 2002, seria necessário incorporar mais de 26,1 milhões de hectares ao processo produtivo (15 milhões de hectares em pastagens, 9,0 milhões de hectares na produção de grãos, 1,0 milhão de ha de algodão, 600 mil ha de café e 500 mil hectares na fruticultura). Somente no caso dos grãos seria necessário um acréscimo na produção nacional da ordem de 35 milhões de toneladas (a produção passaria do nível atual de 80 milhões de toneladas para 115 milhões de toneladas). De acordo com alguns cálculos existentes seriam gerados mais de 10 milhões de empregos diretos e indiretos em toda a cadeia do agronegócio, ou seja, quase 350.000 postos de trabalho, para cada US\$ bilhão a mais nas exportações. No setor industrial, a relação é de 80.000 empregos para cada US\$ bilhão.

Finalmente, no atual contexto, achamos conveniente a criação de uma agência de desenvolvimento do agronegócio com a responsabilidade de promover e articular nacional e internacionalmente o Brasil como o país de oportunidades e potencialmente líder no agronegócio mundial, bem como desenvolver estratégias de atração de investimentos (principalmente na forma de capital de risco) de tecnologias, de promoção comercial e de comercialização de produtos para toda a cadeia do agronegócio.

<sup>(1)</sup> Secretário Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

<sup>(2)</sup> Najberg, S. e Vieira, S. "Modelos de Geração de Empregos Aplicados à Economia Brasileira: 1985-95" Revista BNDES, junho 1996.

<sup>(3)</sup> Complexo lácteo, complexo tabaco, frutas, complexo soja, trigo, carne bovina, e carne suína, açúcar, milho, carne de frango, café, algodão, vinho, cacau, chocolate e couros.