

Prezado Leitor,

É com grande satisfação que voltamos a publicar a Revista de Política Agrícola, após uma interrupção no ano de 2003.

Agora, apresentamos a vocês uma nova revista, totalmente modificada, não só no visual mais moderno, como também na composição do novo Conselho Editorial, sempre preocupado na qualidade de nossos artigos técnicos.

Esta é a revista nº 01/2004, fruto do trabalho de parceria firmada entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA.

Se você preferir, poderá acessá-la no seguinte endereço eletrônico:

www.agricultura.gov.br/ Estudos e Publicações / Publicações sobre Política Agrícola

Escreva para nós, dê sua opinião e assim poderemos confirmar seu endereço.

Boa leitura,

Eliseu Alves
Conselho Editorial

Revista de **Política Agrícola**

ISSN 1413-4969
Publicação Trimestral
Ano XIII - Nº 1
Jan./Fev./Mar. 2004

**Publicação da Secretaria de Política Agrícola, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
e da Secretaria de Gestão e Estratégia, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária**



**O Acordo Agrícola
da OMC e a
Cláusula da Paz**
Pág. 5

**Globalização,
governabilidade
e reforma política**
Pág. 23

**Uma avaliação da
Conferência Ministerial
da OMC em Cancún**
Pág. 77

Revista de
**Política
Agrícola**

Publicação da
e



Sumário

Conselho editorial
Eliseu Alves (Coordenador)
Carlos Nayro Coelho
Elísio Contini
Hélio Tollini
Antônio Jorge de Oliveira
Regis Alimandro
Andres Troncoso Vilas
Regina Vaz (Secretaria-Geral)
Mauro Zanatta (Editor)

Supervisão editorial
Edson Junqueira Leite
Lucilene Maria de Andrade

Revisão de referências
Dauí Antunes Corrêa

Projeto gráfico e capa
Carlos Eduardo Felice Barbeiro

Foto da capa
Arnaldo de Carvalho Jr.

Impressão e acabamento
Embrapa Informação Tecnológica

Carta da Agricultura Mercado agrícola, paz e democracia	3
<i>Roberto Rodrigues</i>	
O Acordo Agrícola da OMC e a Cláusula da Paz ...	5
<i>Carlos Nayro Coelho</i> <i>Patrycia Werneck</i>	
Agricultura e Cláusula da Paz	17
<i>Hélio Tollini</i>	
Globalização, governabilidade e reforma política ..	23
<i>G. Edward Schuh</i>	
Agricultura e política agrícola comum da União Européia	30
<i>Elísio Contini</i>	
Situação atual e perspectivas para o setor lácteo	47
<i>Maria Helena Fagundes</i>	
Uma avaliação da Conferência Ministerial da OMC em Cancún	77
<i>Renato Antônio Henz</i>	
Analisar o passado para pensar o futuro	82
<i>Pedro de Camargo Neto</i>	
A promoção comercial como instrumento para aumentar as exportações do Brasil	86
<i>Rogério Alencar Pereira de Sousa</i>	

República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Roberto Rodrigues
Ministro

Secretaria de Política Agrícola

Ivan Wedekin
Secretário

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Conselho de Administração

José Amauri Dimázio
Presidente

Clayton Campanhola
Vice-Presidente

Alexandre Kalil Pires
Hélio Tollini
Ernesto Paterniani
Luís Fernando Rigato Vasconcellos
Membros

Diretoria-Executiva

Clayton Campanhola
Diretor-Presidente

Gustavo Kauark Chianca
Herbert Cavalcante de Lima
Mariza Marilena T. Luz Barbosa
Diretores-Executivos

Secretaria de Gestão e Estratégia

Maria Luíza Falcão Silva
Chefe

Embrapa Informação Tecnológica

Fernando do Amaral Pereira
Gerente-Geral

A *Revista de Política Agrícola* é uma publicação trimestral do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa –, dirigida a técnicos, empresários, pesquisadores que trabalham com o complexo agroindustrial e aqueles que buscam informações sobre política agrícola.

Interessados em receber a *Revista de Política Agrícola*, comunicar-se com:

Secretaria de Política Agrícola

Esplanada dos Ministérios, Bloco D, 5º andar
CEP 70043-900 – Brasília, DF
Fones: (61) 218-2505 / 225-2785
Fax: (61) 226-1927
www.agricultura.gov.br
reginavaz@agricultura.gov.br

Secretaria de Gestão e Estratégia

Edifício-Sede da Embrapa
Parque Estação Biológica – PqEB – Av. W3 Norte (final)
CEP 70770-901 – Brasília, DF
Fones: (61) 448-4449
Fax: (61) 448-1901
www.embrapa.br
antonio.jorge@embrapa.br

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos e dados desta Revista, desde que seja citada a fonte. As matérias assinadas não refletem necessariamente a posição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Embrapa, nem dos seus editores.

Tiragem

2.000 exemplares

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP
Embrapa Informação Tecnológica

Revista de política agrícola. — Ano 1, n. 1 (fev. 1992) - . — Brasília : Secretaria Nacional de Política Agrícola, Companhia Nacional de Abastecimento, 1992-
v. ; 27 cm.

Trimestral. Bimestral: 1992-1993.

Editores: Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria de Gestão e Estratégia da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, 2004- .
Disponível também em World Wide Web: <www.agricultura.gov.br>
ISSN 1413-4969

1. Política agrícola. I. Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Secretaria de Política Agrícola*. II. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. *Secretaria de Gestão e Estratégia*.

CDD 338.18 (21 ed.)

Mercado agrícola, paz e democracia

Roberto Rodrigues
Ministro da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento



Foto: Antônio Araújo

Os países em desenvolvimento têm defendido a idéia de que qualquer avanço nas negociações internacionais, no âmbito da Rodada de Doha, só acontecerá se houver um verdadeiro progresso na abertura comercial agrícola por parte dos países desenvolvidos. Essa posição também foi assumida pela grande maioria dos países exportadores de produtos agrícolas, que têm enfrentado a brutal resistência dos países que subsidiam fortemente seus produtores, como a União Européia, o Japão, os Estados Unidos da América, a Coréia, entre outros.

Na última Reunião Ministerial da OMC, em Cancún, os países em desenvolvimento, comprometidos com essa abertura, como Brasil, Argentina, México, China, Índia e África do Sul, consolidaram um amplo arco de alianças, por meio da criação do chamado G-20. A proposta apresentada pelo grupo em Cancún criou os mecanismos necessários para uma ampla reformulação do setor agrícola, prevista na agenda da Rodada de Doha, sobre os três pilares básicos da negociação: acesso a mercados, políticas de apoio interno e estímulo às exportações.

O acordo previamente fechado entre Estados Unidos e União Européia era inaceitá-

vel, porque não representava a menor perspectiva de avanço em termos de acesso a mercados.

A posição da UE a esse respeito também foi dura e relutante. O G-20, que ganhou apoio da opinião pública mundial, foi a grande novidade em Cancún. O grupo teve reconhecido seu relevante papel no comércio mundial, que representa 60% da população, 50% do valor da produção agrícola e 25% do comércio de produtos agropecuários do planeta. A reunião de Cancún caracterizou, de certa forma, a Rodada de Doha como uma longa viagem. Começou no Catar, em 2001, teve algumas paradas estratégicas pelo caminho e só deve acabar em dezembro de 2004. Deveríamos ter avançado na direção de acordos no México, mas Cancún acabou sendo uma parada forçada. A viagem, entretanto, continua. Houve, como se diz na linguagem do futebol, um empate em zero a zero. Mas o campo não era nosso, nem o juiz. A torcida, perplexa, ficou sem saber o que fazer. Ainda assim, conseguimos empatar o jogo, mesmo com um time mais fraco. O pior dos mundos teria sido fechar um acordo negativo. Aí, sim, seriam muitos anos sem chance de melhorar. Disso, escapamos.

Na medida em que os chamados temas de Cingapura, que vão de compras governamentais a investimentos, levaram a União Europeia a ceder em busca de um acordo, o bloco certamente teria que descontar o que perdesse nas negociações da agricultura. Assim, teríamos uma negociação muito mais árdua e com grande chance de perdas efetivas. Cancún não foi, portanto, um fracasso. Deixamos de ganhar, mas também não perdemos nada.

É importante lembrar que existe o interesse de todos os países em manter a Rodada de Doha viva, sem eliminá-la. Isso, sim, seria um fracasso. É da lógica do negócio que o comércio mundial agrícola seja aberto. Infelizmente, isso não tem prevalecido até agora. Interesses eleitorais, de caráter político, e interesses culturais, sociais e econômicos de alguns poucos países têm se sobreposto ao interesse majoritário de todos, que é a defesa da paz e da democracia. Só quando alguma coisa muito mais ampla, muito mais grave se levantar é que será possível ao mundo desenvolvido verificar a loucura que é manter os mecanismos de proteção agrícola. Inibir o avanço de países em desenvolvimento equivale manter a miséria e o mal-estar social.

É cada vez mais claro que uma das consequências negativas da economia globalizada é o crescimento da exclusão social, por conta do crescimento da concentração da riqueza nos quatro cantos do mundo. Esse fenômeno representa uma ameaça cada vez maior à democracia e à paz no mundo.

O grande desafio da humanidade no século 21 consiste em encurtar a distância entre ricos e pobres – seja entre países ricos e pobres, seja entre pobres e ricos dentro de um mesmo país. Só a redução desse abismo poderá garantir a permanência da democracia e da paz.

A inteligência das principais academias dos países desenvolvidos está debruçada sobre esta questão: como reduzir a diferença social? Está claro que um dos mecanismos mais adequados para facilitar isso é a abertura comercial agrícola. E por uma simples razão: os países



Foto: Antônio Araújo

“Inibir o avanço de países em desenvolvimento equivale manter a miséria e o mal-estar social”

ricos podem pagar para não produzir, ao passo que os países pobres precisam produzir para pagar. Esse aparente jogo de palavras dá a medida exata da demanda que o mundo todo tem nessa abertura – defender a democracia e a paz.

A esperança que temos, todos nós dos países em desenvolvimento, é de que os governos dos países ricos se dêem conta da ameaça que paira sobre a humanidade e, com equilíbrio e boa vontade, abram seus mercados agrícolas.

Quando a agricultura dos países em desenvolvimento for estimulada e aumentar sua produção para garantir novos mercados, não encherá apenas o bolso dos seus agricultores, mas gerará empregos, riqueza, renda e excedentes exportáveis a esses países, o que diminuirá o abismo entre ricos e pobres.

O Acordo Agrícola da OMC e a Cláusula da Paz

Carlos Nayro Coelho¹
Patrycia Werneck²

O Acordo Agrícola da Organização Mundial de Comércio – OMC – foi resultado de um conjunto de negociações multilaterais, conhecidas como Rodada Uruguai – UR –, e lançado em Punta Del Leste, Uruguai, em setembro de 1986. Depois de inúmeros avanços e retrocessos, o ato final foi assinado em 15 de abril de 1994, em Marrakech, Marrocos.

Por suas características, amplitude e envolvimento, os acordos da UR são considerados um marco na história do comércio mundial. Pela primeira vez, em uma negociação multilateral, a agricultura foi incluída dentro das regras e disciplinas aprovadas pelos participantes.

Além da criação da própria OMC, o acordo final da UR incluiu o Acordo sobre a Agricultura – AsA –, cujas áreas de maior interesse são o acesso a mercados, as medidas de apoio interno e os subsídios às exportações.³

As regras do AsA para acesso a mercados proibiram o uso, na fronteira, de outros mecanismos, que não fossem tarifas, e criaram o compromisso de “acesso mínimo” ou “acesso corrente” e de redução tarifária. As regras para apoio doméstico criaram os conceitos de medidas de suporte, que não distorcem (ou

distorcem minimamente) o comércio, não-sujeitas a redução, e de medidas que distorcem o comércio, sujeitas a redução.

As regras para os subsídios às exportações foram desenhadas para controlar e reduzir os gastos governamentais diretos com esses subsídios, a fim de permitir que o princípio da vantagem comparativa tenha um papel cada vez mais importante no comércio agrícola mundial.

Para monitorar e acompanhar o progresso na implementação dos compromissos, o AsA estabeleceu o Comitê de Agricultura, que obriga os países membros da OMC a apresentar, anualmente, ao Comitê, notificações que relatam minuciosamente as medidas postas em prática ou as modificações adotadas, conforme os compromissos assumidos no acordo agrícola.

Os três pilares do Acordo sobre Agricultura são “acesso a mercados”, “medidas de apoio interno” e “subsídios às exportações”.

Acesso a mercados

O grande objetivo dos compromissos legais de acesso a mercados, como não poderia deixar de ser, é melhorar a competitividade e

¹ Ph.D. em Economia, pela Universidade de Missouri-Columbia (EUA), e diretor do Departamento de Políticas e Acordos Comerciais Agrícolas – Depac –, da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa.

² Especialista em Comércio Exterior, Câmbio e Negociações Comerciais, pela Fundação Getúlio Vargas, e Técnica do Depac, da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa.

³ O AsA cobre outras áreas importantes, como Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Barreiras Técnicas ao Comércio e outras que têm impacto no comércio agrícola, como o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias.

ampliar as oportunidades de comércio na área agrícola.

O primeiro ponto dos compromissos foi a tarifificação⁴ das barreiras não-tarifárias – BNT. Hoje o comércio agrícola de 131 países (inclusive China e Taiwan) está sob as regras da OMC, e, portanto, sujeito somente ao regime de tarifas. Esse fato, embora não tenha reduzido substancialmente o nível de protecionismo na agricultura, pelo menos simplificou e deu maior transparência ao complexo sistema protecionista existente antes da UR.

A implementação do artigo 4 do AsA (acesso a mercados) envolveu duas áreas. A primeira foi a aplicação de algumas regras legais para facilitar o comércio, e a segunda referiu-se à aplicação de salvaguardas. Ambas foram negociadas nas modalidades da Rodada Uruguai e agora estão especificadas nos Compromissos de Concessão de cada membro da OMC.

Na maioria dos casos, os compromissos de acesso a mercados foram implementados gradativamente e estão protegidos pelas regras gerais de comércio de bens da OMC, o chamado Gatt-94, e também do próprio acordo agrícola.

Esses compromissos têm três linhas de atuação. A primeira obriga todos os membros da OMC a substituir suas barreiras não-tarifárias por tarifas. A segunda obriga-os a reduzir suas tarifas NMF⁵, praticadas no período-base (1986–88), até o final do período de implementação do Acordo (incluindo as que substituíram as BNT). A terceira obriga o país membro da OMC a permitir um acesso mínimo a seus mercados.

Como regra geral, a tarifificação foi implementada, porém o que é importante no momento, para o comércio agrícola mundial, são os compromissos de concessão. Para chegar ao equivalente tarifário, que pode ser *ad valorem* ou específico, usou-se a diferença entre os preços ex-

ternos e os internos com base no mesmo período 1986–88 (Anexo 5).

A escala de redução para os países desenvolvidos foi estipulada em uma média de 36%, com uma redução mínima de 15% por linha tarifária, e, para os países em desenvolvimento, uma média de 24%, com uma redução mínima de 10%. Aos países de menor desenvolvimento relativo não foi feita nenhuma exigência. Essas tarifas são máximas (*bound*), ou seja, não permitem que um país membro, ao exportar para outro país membro, as aumentem além dos níveis estabelecidos.

No caso brasileiro, para os produtos que já eram tarifados, adotou-se a tarifa do ano-base e aplicou-se o compromisso de redução anual de 10%, que continuará até 2004. Para os produtos não-tarifificados, adotou-se a regra geral, para os produtos agropecuários, de 35% para o final do período de implementação. Para produtos com evidente carga de subsídios na origem, como o trigo, os lácteos, as carnes e o arroz, adotou-se uma tarifa máxima de 55%. Nos Estados Unidos da América, a tarifa média foi reduzida de 7% para 5%⁶; na Austrália, de 7% para 4%; no México, de 55% para 42%; e, na Índia, foi aumentada de 118% para 125%.

A terceira linha refere-se aos compromissos de “acesso mínimo”. O AsA prevê a criação, pelos países membros, de cotas de importação, com tarifas baixas, correspondentes ao que for mais elevado: ou o volume real das importações correntes, ou 3% do consumo no período-base. Essas cotas devem ser aumentadas em 0,4 ponto percentual, ao ano, até atingirem 5% do consumo, no fim do período de implementação do acordo. Para os países em desenvolvimento, o compromisso foi de 1% para 2%.

Como parte das medidas de acesso a mercados do artigo 4, o AsA, no art. 5, criou as regras denominadas Salvaguardas Especiais⁷ – SSG.

⁴ Substituição das barreiras não-tarifárias por tarifas *ad valorem* ou específicas.

⁵ De acordo com a cláusula da Nação Mais Favorecida – NMF – do Gatt, artigo 1, nenhuma nação pode dar vantagens especiais no comércio para outra nação, sem estendê-las para as demais. Vale notar que existem várias exceções no artigo 1, notadamente as relacionadas com as áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras.

⁶ Embora a tarifa média (simples) dos EUA tenha sido reduzida em 34%, esse país usou e abusou do sistema de Salvaguardas Especiais em alguns produtos. No açúcar, por exemplo, existe uma tarifa específica intraquota de US\$ 14,6/t e extraquota de US\$ 348,7/t. No suco de laranja concentrado, a tarifa específica é de US\$ 0,786/L.

⁷ Ou Special Safeguard Provisions, em inglês.

As SSG permitem a um país membro a aplicação de uma tarifa adicional (acima da máxima), em um produto que teve suas restrições não-tarifárias transformadas em tarifas.

Para aplicar as SSGs, o AsA criou duas salvaguardas: uma baseada em preços e outra em quantidade. A baseada em preços poderá ser acionada sempre que o preço corrente de importação ficar abaixo de um preço de proteção (*threshold* ou *trigger price*), o qual geralmente corresponde ao preço externo de referência praticado no período-base. O acréscimo nas tarifas é diretamente proporcional à diferença entre os dois preços. Se, por exemplo, a diferença ficar entre 10% e 40% do preço de proteção, a tarifa adicional será de 30% do valor que exceder os 10%.

No caso das salvaguardas de quantidade, as SSGs permitem uma tarifa adicional não superior a 1/3 da tarifa extracota, até o final do ano em que for imposta. A quantidade de proteção (*trigger volume*) não pode exceder 125% da média de importação dos últimos 3 anos. Esse critério também considera o conceito de “penetração das importações”, ou seja, a participação das importações no consumo total nos 3 anos anteriores. Se ela for menor que 10%, o padrão de 125% da quantidade de proteção se aplicará. Se ficar entre 10% e 30%, o *trigger* ou quantidade de proteção corresponderá a 110%, e, se for maior que 30%, o *trigger* será de 105%.

Compromissos de apoio doméstico

O outro passo importante dado pelo Acordo sobre Agricultura foi a inclusão, pela primeira vez nas negociações sobre comércio agrícola internacional, das medidas de apoio à produção doméstica, como elemento importante no processo de liberalização do comércio.

O AsA definiu as medidas de apoio doméstico que não afetam ou afetam minimamente o comércio e, portanto, não estão sujeitas a

redução, e as medidas que afetam o comércio, chamadas de Medidas Agregadas de Suporte – AMS⁸ –, sujeitas a redução.

A lista de políticas isentas de redução é longa. Primeiro, estão as definidas na chamada “Caixa Verde” (Anexo 2 do AsA). A exigência básica para a inclusão dessas políticas é que elas não tenham nenhum efeito distorcido (ou que ele seja mínimo) no comércio ou que afetem a produção.

De uma maneira geral, para serem consideradas isentas de redução, as políticas devem ser financiadas por fundos públicos (e não por meio de transferências dos consumidores) e não podem ter o efeito de garantir preços aos produtores.

As políticas incluídas na “Caixa Verde” são as seguintes: a) serviços gerais, incluindo pesquisa, controle de doenças e pragas, treinamento, extensão rural, inspeção, promoção comercial e serviços de infra-estrutura; b) estoques de segurança alimentar; c) ajuda alimentar doméstica; d) pagamentos diretos aos produtores (inclusive apoio à renda do produtor, desvinculada da produção e dos preços – *decoupled*), seguro de renda e outros programas de redução de risco, pagamentos de desastre, programas de aposentadoria rural, programas de apoio ao investimento, programas ambientais e programas de assistência ou desenvolvimento regional.

Para esses pagamentos diretos, foram definidos critérios específicos de enquadramento, e estipulado que eles não podiam ser relacionados aos níveis de produção ou preços.

Além dessas, as seguintes medidas de suporte foram excluídas das propostas de redução: a) medidas destinadas a produtos específicos ou inespecíficos, que signifiquem uma pequena percentagem de transferências para os produtos, ou seja, 5% do valor da produção, ao nível do produtor, nas nações desenvolvidas, e 10% para os países em desenvolvimento

⁸ Ou Aggregate Measurement of Support, em inglês.

(artigo 6.4, conhecido como “cláusula de *minimis*”)⁹; b) pagamentos diretos vinculados a programas de controle de produção (artigo 6.5)¹⁰; c) provisões relativas ao tratamento especial diferenciado – SDT – para países em desenvolvimento, permitindo medidas adicionais de suporte, como subsídio a investimento, subsídio a insumos disponíveis para produtores pobres e suporte vinculado a programas para estimular a reconversão de agricultores engajados na produção de narcóticos.

Para os programas sujeitos a redução, a base para essa redução é a AMS, que é a soma de todos os pagamentos realizados com as políticas não-isentas.

A AMS é calculada para o período 1986–88 (período-base) e para todos os anos do período de implementação do AsA. As AMS anuais devem ser reduzidas a partir da AMS-base, anualmente, a partir de 1995, devendo os países desenvolvidos atingirem 20% até o ano 2000, e os países em desenvolvimento, 13,3% até o ano 2005.

Os outros pontos importantes são: a) os compromissos de redução referem-se à AMS total, ou seja, não existem compromissos de redução específicos de produtos ou políticas, ainda que o artigo 13, chamado de “restrições cabíveis” (*due restraints*), coloque limitações implícitas em transferências, no suporte de um produto para outro; b) qualquer modificação nas medidas de suporte ou a introdução de qualquer medida nova que não atenda aos requerimentos do AsA (ou seja, que não satisfaça o critério de isenção) deve ser incluída nos cálculos da AMS anual; c) os países menos desenvolvidos não precisam promover nenhuma redução na sua AMS, mas não podem exceder o período-base.

As informações fornecidas pelos principais países em termos de AMS total do período base, com respectivo compromisso de redução total, encontra-se na Tabela 1.

Tabela 1. Informações, em termos de AMS total do período-base e respectivo compromisso de redução total, dos principais países membros.

País membro	AMS do período-base		AMS de 2000	
	US\$ milhões	% do PIB agr.	US\$ milhões	% do PIB agr.
UE	92,4	63,4	76,9	52,8
Japão	35,5	50,5	28,4	40,5
EUA	23,9	27,0	19,1	21,6
México	9,7	13,5	8,4	11,7
Canadá	4,7	35,3	3,7	28,4
Finlândia	4,2	69,9	3,3	55,8
Polônia	4,2	20,1	3,3	16,2
Coréia	4,1	14,5	3,5	12,5
Suíça	3,8	65,0	3,0	51,3
Suécia	3,4	67,1	2,7	53,3
Áustria	2,5	60,6	2,0	47,9
Noruega	2,2	83,5	1,8	68,3
Venezuela	1,3	36,3	1,1	31,6
Brasil	1,1	5,9	0,9	5,1
Total	197,7	-	162,4	-

Fonte: World Trade Organization (UE: G/AG/N/EE/38; JAPÃO: G/AG/N/JPN/72; EUA: G/AG/N/USA/43; MÉXICO: G/AG/N/MEX/7; CANADÁ: G/AG/N/CAN/43; POLÔNIA: G/AG/N/POL/46; COREIA: G/AG/N/KOR/31; SUÍÇA: G/AG/N/22; NORUEGA: G/AG/N/36; VENEZUELA: G/AG/N/VEN/19; BRASIL: G/AG/N/BRA/13).

Como pode ser observado, da AMS total de 197,7 bilhões, acima de 90% foram fornecidos pelos países desenvolvidos. Em valores absolutos, a UE relatou o maior suporte (US\$ 92,4 bilhões). No grupo de países em desenvolvimento, o maior foi do México (US\$ 9,7 bilhões). Em relação ao PIB agrícola, a Noruega é o país de maior AMS (83,5%) e, nos países em desenvolvimento, a Venezuela é a que tem o maior índice (31,6%).

Dos 17 países desenvolvidos que informaram AMS total à OMC, 13 tiveram a medida de suporte acima de 20% do PIB. Para 8, o AMS foi acima de 50%. Em contrapartida, a maioria dos países em desenvolvimento declarou baixo nível de suporte ou que suas políticas estavam enquadradas na Caixa Verde, na cláusula de *minimis* na SDT. Na realidade, dos 71 países que declararam, 61 informaram zero AMS.

⁹ Para efeito do cálculo da “cláusula de *minimis*”, é importante não confundir “Valor Bruto da Produção – VBP”, no âmbito da fazenda, que é usado no cálculo da *de minimis*, com PIB agrícola. O PIB é calculado segundo conceito de valor adicionado do setor agrícola, ou seja, deduz a compra de insumos intermediários produzidos no setor industrial, para evitar dupla contagem. Assim, o PIB agrícola dos EUA é de US\$ 92 bilhões, enquanto o Valor Bruto da Produção é de aproximadamente US\$ 200 bilhões, o que gera um *de minimis* de US\$ 10 bilhões. Na União Européia, o PIB agrícola é de aproximadamente US\$ 150 bilhões, e o VBP é mais ou menos igual ao dos EUA, o que gera um *de minimis* igual.

¹⁰ Esses programas são conhecidos como “caixa azul”. Entre outros, estão os programas de *set aside* da União Européia e de *target price* dos EUA.

No caso do Brasil, o AMS do período-base foi de US\$ 1,1 bilhão. Com o compromisso de redução de 13,3% para 2000, atualmente o limite situa-se em US\$ 912 milhões.

Dados o tamanho da agricultura brasileira e a necessidade de eventualmente proteger setores atingidos por concorrência externa predatória, esse valor claramente limita a atuação do governo em termos de apoio à agricultura baseado no suporte aos preços (PEP, preço mínimo, etc.) e mesmo na aplicação de uma política de segurança alimentar. Nesse caso, o AsA permite compras governamentais (tanto para os países desenvolvidos como para os em desenvolvimento) quando são realizadas a preços de mercado. Se as compras forem realizadas a preços administrados, a diferença entre o preço de compra e o preço externo de referência tem que ser incluída na AMS.

Dessa forma, quando houver necessidade de aumentos substanciais de desembolsos para proteger o produtor com instrumentos ligados ao suporte de preços, o Brasil pode lançar mão da cláusula *de minimis*, que permite, sem compromisso de redução, a aplicação de 10% do valor da produção agrícola, ou seja, de mais ou menos US\$ 2 bilhões.

Se as transferências não forem relacionadas com o mercado, o governo pode usar a cláusula de tratamento especial e diferenciado, que permite subsídios nos investimentos e subsídios nos insumos para pequenos produtores.

No caso dos programas de assistência alimentar, que incluem doações ou preços subsidiados para as pessoas com baixo poder aquisitivo, os dispositivos do AsA prevêem sua inclusão na Caixa Verde, sob o título de “Ajuda Alimentar Doméstica”.

Subsídios às exportações

As regras sobre os subsídios às exportações antes da UR eram bastante liberais. A única exigência era que a sua concessão não acarretasse a conquista de uma “porção razoável”

das exportações mundiais de determinado produto agrícola. As modificações introduzidas na Rodada de Tóquio (artigo XVI) serviram mais para “legalizar” o uso de subsídios do que propriamente para discipliná-los.

Como nas demais matérias, as novas regras e compromissos aprovados nos acordos da UR proibem a concessão de subsídios às exportações, mas permitem numerosas exceções. Em resumo, as regras são as seguintes: a) o artigo 8 (parte V) do AsA proíbe a aplicação de subsídios que não estejam em conformidade com as regras do acordo e que não estejam especificadas nos compromissos do país membro; b) foi estipulada uma proibição no uso dos subsídios listados no artigo 9.1 do AsA, que exceda os compromissos relativos aos valores alocados no orçamento e às quantidades listadas nos compromissos do país; c) outros subsídios não listados no artigo 9.1 não podem ser usados para eludir os compromissos assumidos no Acordo, em particular os relacionados com os itens anteriores.

A lista do artigo 9.1 inclui os seguintes subsídios concedidos pelos governos ou suas agências: a) subsídios diretos (inclusive pagamentos em espécie) ligados ao desempenho das exportações; b) subsídios para permitir a colocação de um produto no mercado internacional, cujo preço doméstico seja superior ao preço externo; c) pagamentos nas exportações de um produto financiado pelo governo, mesmo que não seja considerado contabilmente um gasto público, inclusive pagamentos derivados da aplicação de uma taxa na importação do produto em questão, ou de seus derivados; d) subsídios para reduzir os custos de comercialização (que não sejam conforme os conhecidos esquemas de promoção comercial); e) transporte e frete (dentro do país) de produtos destinados ao mercado; f) subsídios em produtos agrícolas ligados ao seu uso em outro produto exportado.

Outros subsídios estão cobertos pelo artigo 10, o qual determina que os subsídios não listados no artigo 9.1 não podem ser aplicados

de uma forma que “encubra” os compromissos dos subsídios às exportações.

O artigo 3 da Parte II do AsA trata da consolidação das concessões e dos compromissos. O artigo 3.1 declara que as concessões de subsídios nas exportações constantes na Parte IV dos compromissos de cada membro constituem obrigação de redução no âmbito do Gatt-94.

O artigo 3.3 proíbe a concessão de subsídios não-sujeitos ao compromisso de redução. Se, por exemplo, o produto sujeito ao compromisso for trigo ou açúcar, apenas o trigo e o açúcar poderão receber subsídios. Isso impede a inclusão de produtos de confeitaria e biscoitos. Se, por sua vez, a descrição contida na lista de compromissos for de produto processado, a concessão de subsídios terá que obedecer aos limites relevantes.

No caso dos compromissos de redução, o artigo 9.2(a) descreve as obrigações específicas em termos de desembolsos orçamentários e de quantidade máxima em um determinado ano. Vale notar que são compromissos mutuamente independentes, ou seja, o preenchimento de um não cobre o “furo” no outro. No final do período de implementação, o percentual de redução foi de 36% nos desembolsos orçamentários e de 21% na quantidade em relação ao período-base 1986–1990. Para os países em desenvolvimento, os percentuais foram estabelecidos em 24% e em 14% (artigo 9.2 b).

O artigo 10 trata de medidas para evitar a elusão dos compromissos do acordo. Entre essas medidas estão transações não-comerciais, como ajuda alimentar e crédito às exportações.

No tocante à ajuda alimentar, o parágrafo 4 determina que: a) as doações não sejam direta ou indiretamente vinculadas às exportações comerciais de produtos agrícolas; b) as doações têm que ser monetizadas e executadas de acordo com os “princípios de colocação de excedentes e obrigações de consulta”¹¹ da FAO; c) a ajuda deve ser fornecida, na me-

da do possível, na forma de doação pura ou em termos não menos concessionais do que o previsto no artigo IV da Convenção de Ajuda Alimentar de 1986.

No crédito às exportações, o artigo 10.2 declara: “os membros assumem a tarefa de trabalhar para desenvolver disciplinas internacionais de consenso para regulamentar a concessão de crédito às exportações, garantias nas operações de crédito e programas de seguro de crédito, para que, em seguida, essas operações sejam realizadas de acordo com essas regras”.

Isso significa que, em termos de crédito às exportações, o AsA não estabeleceu nenhuma regulamentação. Apenas concordou com o estabelecimento, “no futuro”, de regras internacionais para regulamentar o assunto.

Nas disciplinas relativas à proibição das exportações, o artigo 12 estabelece que qualquer medida para proibir ou restringir as exportações (de acordo com o artigo XI do Gatt-94) deve observar as seguintes regras: a) no momento de instituir as medidas, o país membro deve levar em consideração os seus efeitos na segurança alimentar do país importador; b) antes de tomar a medida, o país membro deve avisar, com a maior antecedência possível, o Comitê de Agricultura sobre a natureza e a duração, e deve informar (no caso de ser solicitado), a qualquer membro interessado, o conteúdo das medidas.

A Cláusula da Paz

O artigo 13 do AsA, chamado de “devida moderação” (*due restraint*), mais conhecido como “Cláusula da Paz”, isenta a concessão de subsídios de ações durante o período de implementação do Acordo, apesar das regras do Gatt-94 e do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – SCM.

O item “a” isenta incondicionalmente de ações os subsídios domésticos que se enquadram completamente nas regras do Anexo 2 do AsA (subsídios não-sujeitos a redução), tanto confor-

¹¹ Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations, da FAO.

me os objetivos das medidas compensatórias, como segundo o artigo XVI do Gatt-94 e da parte III do SCM, ou mesmo baseadas na quebra da não-violação ou no impedimento dos benefícios tarifários auferidos por outro país membro.

O item “b” isenta os subsídios contidos no artigo 6, sujeitos a redução (AMS), os pagamentos diretos ligados ao controle de produção (artigo 6.5) e os subsídios cobertos pela cláusula *de minimis*, nos seguintes casos: a) de ações baseadas no artigo VI do Gatt-94 e parte V do SCM, a menos que for provado prejuízo ou ameaça de prejuízo em termos de volume e preços; mesmo assim, a parte interessada deve mostrar “devida moderação” antes de iniciar a ação; b) de ações baseadas no artigo XVI do Gatt-94, ou nos artigos 5 e 6 do SCM, a menos que o valor da medida de apoio para determinado produto for maior do que o valor concedido durante o ano comercial de 1992; c) de ações baseadas no artigo II do Gatt-94 ou do artigo XIII (quebra da não-violação ou impedimento dos benefícios tarifários auferidos por outro país membro), a menos que o valor do suporte concedido for superior ao valor de 1992.

O item “c” não isenta os subsídios às exportações descritos claramente na parte V do AsA, notificados nos compromissos do país membro, de tarifas compensatórias, quando houver determinação ou ameaça de prejuízo, em termos de impacto, no volume e nos preços, de acordo com o artigo VI do Gatt-94 e parte V do SCM, e isenta esses mesmos subsídios de ações baseadas no artigo XVI do Gatt-94, ou baseadas no artigo 3 do SCM, que trata da proibição de subsídios às exportações, e nos artigos 5 e 6 do SCM, que tratam de discriminações sérias.

Sobre a Cláusula da Paz, pode-se fazer os seguintes comentários: a) o conceito de “devida moderação” é impreciso, mas está inserido no SCM no que diz respeito à iniciação do processo para a aplicação de uma tarifa compensatória, e pode significar que o país membro tem que ter muita precaução e avisar ou

consultar a outra parte antes de iniciar a ação; b) no que diz respeito aos subsídios concedidos dentro da AMS, dada a estrutura do texto, tanto a constatação de prejuízos como o fato de o volume de subsídio concedido a um produto não possa ser maior que em 1992, podem levar a uma interpretação de que ambas são condições necessárias para que a concessão desse tipo de subsídio não seja amparada pela Cláusula de Paz; c) no caso dos subsídios às exportações, está claro que o fator determinante é a comprovação de prejuízos.

O fim da Cláusula da Paz

Ao final de 2003, acontecerá a automática extinção da Cláusula da Paz, caso não haja uma prorrogação. Como se sabe, “o objetivo dessa cláusula é limitar o recurso às ações sobre medidas de apoio à produção e à exportação com base no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – SCM –, sempre que essas medidas estejam de acordo com os compromissos negociados no âmbito do artigo XIII do AsA” (Camargo Neto, 2003). Ou seja, a Cláusula da Paz torna não-acionáveis na OMC as medidas de política agrícola que estejam compatíveis com os dispositivos do AsA, mesmo que tais políticas sejam incompatíveis com o SCM.

Assim, a Cláusula de Paz determina que, durante o período de implementação do Acordo Agrícola, ficarão isentas de ações, no âmbito do SCM e no Órgão de Solução de Controvérsias – OSC –, as medidas de apoio à agricultura, disciplinadas no artigo 13 do AsA.

Com relação às medidas de apoio contidas na Caixa Verde, poderão ser acionadas as medidas que se encaixarem na Parte III do SCM ou no art. XVI do Gatt-94, que estabelecem as regras para os subsídios recorríveis (aqueles subsídios aplicados a um acesso limitado, a uma ou a um grupo de empresas ou indústrias, a setores de produção, ou a regiões geográficas, e que causam efeitos danosos aos interes-

ses de outros membros)¹². Além disso, as medidas dessa Caixa também podem sofrer anulação ou prejuízo em relação a concessões recebidas, que decorram de medidas adotadas por um membro no âmbito do parágrafo 1(b) do artigo XXIII do Gatt-94, que versa sobre o assunto¹³.

Apesar de acionáveis, os subsídios contidos no Anexo II do AsA, por se tratarem de medidas que não provocam efeitos distorcidos ao comércio, raramente serão acionados com base na Parte III do SCM. Assim, a extinção da Cláusula de Paz não deve afetar as medidas relativas à Caixa Verde.

Já o artigo 13 (b) do Acordo sobre Agricultura isenta de ações os subsídios sujeitos a redução, a menos que seja provada a existência (ou ameaça) de prejuízo, e a menos que o volume concedido ao produto em questão ultrapasse o concedido em 1992. Esse artigo é incoerente com a Parte V do SCM, que rege a aplicação de Medidas Compensatórias¹⁴. Nessa categoria de subsídios agrícolas, encontram-se as medidas das Caixas Amarela e Azul, além das medidas que se conformam à cláusula *de minimis* e as medidas isentas de compromissos para os PEDs, incluídas no tratamento especial e diferenciado.

Com a extinção da Cláusula de Paz, as medidas de apoio classificadas como Caixa Amarela e Caixa Azul tornar-se-ão acionáveis, ou seja, poderão ser alvo de consultas, nos termos do SCM, desde que se cumpram os requisitos exigidos pelo Acordo, como comprovação de prejuízo ou de ameaça de prejuízo. Porém as medidas de Caixa Azul, associadas ao controle de produção, apresentam uma dificuldade maior em comprovar danos em relação às

de Caixa Amarela, o que dificulta a acionabilidade dessas medidas, tanto no SCM como no OSC.

Por fim, os subsídios às exportações, tal como definidos no art. 3 da Parte II do SCM. Esses subsídios são considerados proibidos, porém, no SCM, há uma ressalva que diz:

“Com exceção do disposto no Acordo sobre Agricultura, serão proibidos os seguintes subsídios, conforme definidos no art. 1:

a) Subsídios vinculados ao desempenho exportador quer individualmente quer como parte de um conjunto de condições, inclusive aqueles indicados a título de exemplo no Anexo I;

b) Subsídios vinculados ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, quer individualmente quer como parte de um conjunto de condições”.

Assim, a extinção da Cláusula de Paz traria a dúvida de qual tratamento dispensar a tais subsídios, proibidos ou acionáveis. O fato de estarem definidos no art. 9 do AsA e terem compromissos de redução é argumento em favor de não serem considerados proibidos. Seriam, contudo, acionáveis e seus efeitos adversos deveriam se conformar com o previsto no art. 7 da Parte III do SCM, que estabelece que: com exceção ao disposto no art. 13 do AsA, um membro poderá requerer consultas a outro membro sempre que tenha motivos para crer que um subsídio mantido pelo membro esteja produzindo dano, anulação, prejuízo ou ameaçando causar grave dano. Se for comprovada alguma irregularidade, o membro reclamante poderá levar o caso ao OSC.

¹² Por “efeitos danosos” entende-se: dano à indústria doméstica do país importador; anulação ou prejuízo de vantagens resultantes, para os outros membros, direta ou indiretamente do Gatt-94, em especial as vantagens de concessões consolidadas; grave dano aos interesses de outro membro. A existência de grave dano vincula-se à ocorrência de efeitos sobre deslocamento das exportações do país reclamante, seja no mercado do país que concede o subsídio, seja em outros mercados, incluindo o aumento da participação no mercado mundial de determinado produto subsidiado.

¹³ Considera-se que a anulação ou o prejuízo das vantagens ocorre quando: o país de exportação comprovar que o valor de uma concessão, expresso na consolidação tarifária obtida por meio das negociações comerciais em troca de uma concessão recíproca, tenha sido reduzido, em virtude do fato de que uma determinada produção industrial de seu país tenha perdido parcela de mercado em favor de uma produção subsidiada no país importador.

¹⁴ Medidas que têm como objetivo eliminar o dano causado à indústria doméstica, decorrente da importação de produto objeto de subsídio concedido, direto ou indiretamente, no país exportador, para fabricação, exportação ou transporte são medidas aplicáveis aos Subsídios Proibidos e, também, aos Subsídios Recorríveis. Nenhum produto importado de uma Parte Contratante será objeto de Direitos Compensatórios pelo fato de tal produto estar isento de impostos que incidem sobre produtos similares, destinados ao consumo no país de origem da exportação.

Caso sejam consideradas proibidas, as ações se dariam de acordo com o contido no art. 4 do SCM, que obriga o membro a eliminar a medida. Assim, sempre que um membro tiver motivos para crer que um subsídio proibido esteja sendo concedido ou mantido por outro membro, poderá o primeiro pedir a realização de consultas ao segundo. Caso não se chegue a uma solução mútua aceitável, o membro reclamante poderá levar o assunto ao OSC. Se for, porém, classificado como proibido, o membro deverá eliminar o subsídio.

Todas essas questões abrem discussões no âmbito da OMC a respeito de uma prorrogação do período de vigência da Cláusula de Paz. São questões que dividem os países em três diferentes grupos: os a favor, os contra e os países que apresentam saídas tangenciais.

O primeiro grupo de países anseia pela prorrogação da Cláusula; assim, poderiam usufruir dessa “segurança jurídica” por mais tempo. São países que possuem um elevado número de subsídios, em geral países desenvolvidos (PDs), como a UE e os EUA, que se tornarão vulneráveis com o final da Cláusula, pois é notado que o impacto da extinção do artigo 13 do AsA será muito maior nesses países do que nos países em desenvolvimento. Primeiramente, porque os níveis e o valor dos subsídios mantidos nos PDs são bem mais elevados do que nos PEDs; em segundo, porque os PEDs possuem uma vantagem comparativa maior em produtos agrícolas em relação aos PEDs, mesmo porque as diferenças tecnológicas entre esses dois grupos de países não afetam a qualidade, a abundância e os fatores climáticos característicos dos produtos agrícolas.

A primeira preocupação desse grupo de países é que o acionamento de diferentes subsídios crie jurisprudência desfavorável para os países com um histórico de concessão de subsídios enquadrados no artigo 13 do AsA. Assim, se os PEDs, ao final da vigência da Cláusula de Paz, acionarem os subsídios e estabelecerem

argumentos juridicamente fortes e embasados, tanto no GATT-94 quanto no SCM, países como a UE e os EUA serão forçados a remover ou remodelar seus subsídios.

A segunda questão com relação às novas regras dos subsídios agrícolas que virão com a extinção do artigo 13 do AsA é com relação à acionabilidade dos subsídios, mesmo os contidos na Caixa Verde. Ao se tornarem acionáveis todos os subsídios “devidamente comidos”, mesmo que os países estejam dentro da sua cota de subsídios permitidos, qualquer membro poderá iniciar uma consulta sobre a concessão do subsídio e, se for constatada ameaça ou dano à indústria do país reclamante, esse subsídio deverá ser reformulado ou extinto; além disso, poderão ser aplicadas medidas compensatórias para a reparação do dano causado.

Por fim, a terceira questão diz respeito à redução dos níveis de produtos pseudocompetitivos, ou seja, aqueles produtos que só são competitivos internacionalmente por causa dos altos níveis de subsídios concedidos aos produtores de determinados países.

Um exemplo é a soja estadunidense, que só é competitiva porque é subsidiada. A Embaixada Brasileira em Washington realizou um estudo que destaca que somente a soja recebe tratamento privilegiado na obtenção de subsídios à produção (cerca de 30% do valor da produção doméstica total – 13,094 bilhões de dólares). A nova lei americana de 2002 concede à soja programas de garantia de preço mínimo, ou *loan rate*, com o pagamento de 5 dólares por bushel de soja¹⁵, e dois novos programas de apoio à sojicultura: pagamentos fixos desacoplados da produção e pagamentos contra-cíclicos, que serão acionados quando os preços de mercado caírem abaixo de um preço-alvo fixado em lei – 5,80 dólares por bushel (deduzidos o *loan rate* e o pagamento fixo). Assim, com a acionabilidade dos subsídios, a competitividade da soja norte-americana no mercado mundial cairia e o mercado se abriria a novos competidores, legítimos.

¹⁵ Um bushel de soja equivale a 27 kg; uma tonelada tem 37,03 bushels, chegando-se a um preço mínimo garantido de 194,70 dólares a tonelada.

Para a UE, a extinção da Cláusula de Paz pode representar a reformulação forçada da Política Agrícola Comunitária, sempre adiada pela Comunidade Européia, porém sempre questionada pela existência de diversos subsídios distorcidos à agricultura.

O segundo grupo envolvido nas discussões a respeito da prorrogação da Cláusula de Paz é formado por países que anseiam pelo final das disposições do artigo 13, adequando, portanto, o AsA às demais disposições da OMC. Esse grupo é formado por diversos países em desenvolvimento, que possuem um alto potencial agrícola, que poderia ser beneficiado com a conquista de mercados antes ocupados por produtos subsidiados.

Alguns países, no entanto, apresentaram propostas diferentes. O Canadá, por exemplo, propôs que as aplicações de medidas compensatórias do SCM não se apliquem às medidas de apoio interno compreendidas na Caixa Verde. Já a Índia propôs que se mantenha alguma disposição análoga à Cláusula de Paz, que funcionaria como uma cláusula de tratamento especial e diferenciado (apenas aos PEDs), e, assim, não se poderiam aplicar direitos compensatórios com relação a alguns tipos de subsídios contidos no AsA.

Todos os países têm a certeza, porém, de que, com o final da Cláusula de Paz, muitos passarão a questionar os subsídios aplicados por

alguns membros, uma vez que esses subsídios serão regidos não mais pelas regras do AsA, e sim pelas regras do SCM e do Gatt-94.

Referências

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. **As regras e disciplinas para o comércio agrícola internacional e a organização mundial do comércio – OMC**. Brasília, 2001. 66 p.

CAMARGO NETO, P. **A importância da “Cláusula da Paz” nas negociações agrícolas**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/spa>>. Acesso em: 16 out. 2003.

COLSERA, L. L. da M. S.; HENZ, R. A. **GATT/Rodada Uruguai Acordo Agrícola**. (Coleção Documentos de Política Agrícola, 7). Disponível em: <http://200.252.165.21/html/acordo_agricola/principal.htm>. Acesso em: 10 mar. 2003.

COLSERA, L. L. da M. S.; HENZ, R. A. **OMC: acordo sobre agricultura: notificação dos compromissos assumidos**. Disponível em: <http://200.252.165.21/spa/omc/omc_capa.htm>. Acesso em: 20 mar. 2003.

JOSLING, T. E.; STEINBERG, R. H. **When peace ends: the vulnerability of EC and US agricultural subsidies to WTO legal challenge**. Geneva: WTO-UNCTAD, 2001.

THORSTENSEN, V. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a Rodada do Milênio**. São Paulo: Aduaneiras, 1999.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on subsidies and countervailing measures**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm>. Acesso em: 2003.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **General agreement on tariffs and trade 1994 - GATT 94**. Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm>. Acesso em: 2003.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Legal texts: the WTO agreements: a summary of the final act of the Uruguay Round**. Switzerland, [s.d.]. Disponível em: <http://www.wto.org/spanish/docs_e/legal_e/ursum_e.htm>. Acesso em: 10 mar. 2003.

Anexo 1. Quadro-resumo – O fim da Cláusula da Paz

Acordo sobre Agricultura	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias	Gatt-94
Caixa Verde	Parte III – Subsídios Recorríveis Esta parte do Acordo estabelece que são recorríveis aqueles subsídios específicos ¹ que causam efeitos danosos aos interesses de outros membros. Entende-se como “efeitos danosos”: o dano à indústria doméstica do país importador; a anulação ou o prejuízo de vantagens resultantes, para os outros membros, direta ou indiretamente, do Gatt-94, em especial as vantagens de concessões consolidadas ² ; grave dano aos interesses de outro membro ³ . A existência de grave dano vincula-se à ocorrência de efeitos sobre deslocamento das exportações do país reclamante, seja no mercado do país que concede o subsídio, seja em outros mercados. O aumento da participação no mercado mundial de determinado produto subsidiado pelo membro é, aliás, considerado grave dano pelo Acordo. É um modelo de subsídio passível de receber Medidas Compensatórias e elevação para o Órgão de Solução de Controvérsias – OSC –, caso seja acionado.	Artigo XVI – Subsídios Se um membro concede ou mantém um subsídio que eleve o volume de exportação de um determinado produto, ou reduza as importações desse produto, esse membro deve notificar: a importância, a natureza, os efeitos que tal subsídio pode provocar e as circunstâncias que levaram à criação do subsídio. Caso um subsídio cause ou ameace causar grave prejuízo a outro membro, tal subsídio deverá ser analisado (pelos membros interessados), e, então, alterado ou eliminado. Os membros devem evitar a concessão de subsídios à exportação de produtos primários. Mas, se a fizerem, o subsídio não poderá afetar as exportações do produto em um valor que acabe por distorcer o comércio internacional. Parágrafo 1(b) artigo XXIII – Anulação ou prejuízo. Considera-se que a anulação ou o prejuízo das vantagens ocorre quando: o país de exportação comprovar que o valor de uma concessão, expresso na consolidação tarifária obtida por meio das negociações comerciais em troca de uma concessão recíproca, tenha sido reduzida, em decorrência do fato de que uma determinada produção industrial de seu país tenha perdido parcela de mercado em favor de uma produção subsidiada no país importador.
Caixa Amarela, Caixa Azul, Cláusula de minimis Medidas isentas de compromissos para os PEDs incluídas no SDT	Parte V – Medidas Compensatórias As Medidas Compensatórias são direitos especiais percebidos com a finalidade de contrabalançar qualquer subsídio concedido direta ou indiretamente ao fabrico, à produção ou à exportação de qualquer mercadoria. Têm como objetivo eliminar o dano causado à indústria doméstica decorrente da importação de produto objeto de subsídio concedido, direto ou indiretamente, no país exportador, para fabricação, exportação ou transporte. Tais medidas aplicam-se aos Subsídios Proibidos e, também, aos Subsídios Recorríveis. Aos Subsídios Irrecorríveis, não cabe a solicitação de Medidas Compensatórias.	Art. VI – Direitos Antidumping e Direitos Compensatórios O <i>Dumping</i> é entendido como a introdução de um bem no mercado de outro país a um preço inferior ao preço de venda no mercado interno do país exportador. Somente estará sujeito a direitos <i>antidumping</i> se causar dano à indústria doméstica do país importador. Caso um Membro creia que outro Membro esteja “dumpeando” um produto, o Membro reclamante poderá solicitar um direito <i>antidumping</i> que não exceda a margem de <i>dumping</i> ⁴ relativa ao produto em questão. Nenhum produto importado de uma Parte Contratante será objeto de <i>antidumping</i> ou de Direitos Compensatórios pelo fato de tal produto estar isento de impostos que incidem sobre produtos similares destinados ao consumo no país de origem da exportação. Não se pode aplicar simultaneamente direitos <i>antidumping</i> e direitos compensatórios ao mesmo produto de um determinado Membro, mesmo que seja resultante de subsídios.
Subsídios às exportações, tal como definidos no art. 3 da Parte II do SCM	Art. 3 – Proibições Com exceção do disposto no AsA, serão proibidos os seguintes subsídios: Subsídios vinculados ao desempenho exportador; Subsídios vinculados ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros.	

Continua...

Continuação. Anexo 1.

Acordo sobre Agricultura	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias	Gatt-94
Subsídios às exportações, tal como definidos no art. 3 da Parte II do SCM	<p>Art. 4 – Ações (<i>Remedies</i>)</p> <p>Sempre que um membro tiver motivos para crer que um subsídio proibido esteja sendo concedido ou mantido por outro membro, poderá o primeiro pedir a realização de consultas ao segundo. Caso não se chegue a uma solução mútua aceitável, o membro reclamante poderá levar o assunto ao OSC.</p> <p>Art. 7 – Ações para Subsídios Recorríveis</p> <p>Com exceção do disposto no art.13 do AsA, um membro poderá requerer consultas a outro membro sempre que tenha motivos para crer que um subsídio mantido pelo membro esteja produzindo dano, anulação, prejuízo ou ameaçando causar grave dano. Se for comprovada alguma irregularidade, o membro reclamante poderá acionar o OSC. Caso o membro não cumpra as decisões do órgão, o OSC poderá deliberar sobre contramedidas proporcionais ao grau e à natureza dos efeitos danosos que o subsídio tenha causado.</p>	

¹ Subsídios específicos: quando o acesso ao subsídio for limitado, de fato ou de direito, a uma ou a um grupo de empresas ou indústrias, a setores de produção, ou a regiões geográficas.

² Considera-se que tal anulação ou prejuízo ocorre quando: o país de exportação comprovar que o valor de uma concessão tenha sido reduzido, em decorrência do fato de que uma determinada produção industrial de seu país tenha perdido parcela de mercado em favor de uma produção subsidiada no país importador.

³ O conceito de “grave dano” está definido no SCM. Considera-se que tenha ocorrido grave dano quando: o total do subsídio *ad valorem* aplicado a um produto for superior à 5% do valor do produto; o subsídio se destine a cobrir prejuízos operacionais sofridos por uma indústria; a cobrir prejuízos operacionais por uma empresa, exceto medidas excepcionais; ou ocorra perdão de dívida por parte do governo. Além disso, a existência de grave dano vincula-se à ocorrência de efeitos sobre deslocamento das exportações do país reclamante, seja no mercado do país que concede o subsídio, seja em outros mercados.

⁴ Margem de *dumping*: é a diferença entre o valor normal (é, em princípio, o preço *ex-fabrica* à vista, pelo qual mercadoria similar à exportada é vendida no mercado interno do país exportador, em volume significativo e em operações comerciais normais) e o preço de exportação, devidamente ajustados, vigentes durante o período em que o *dumping* foi avaliado, cujo período mínimo é de 6 meses.

Fonte: World Trade Organization (2003).

Agricultura e Cláusula da Paz

Hélio Tollini¹

No contexto das negociações internacionais de comércio, a agricultura tem sido um caso à parte. Até a Rodada Uruguai de negociações, a agricultura não estava subordinada a nenhuma regra internacional. Não havia norma que definisse o que era ou não permitido em termos de apoio dos países a suas agriculturas e regras que organizassem o comércio agropecuário entre países.

Proteção e subsídios eram utilizados livremente pelos países que quisessem proteger seus agricultores da competição de países mais eficientes. Subsídios eram usados para promover a produção local e a exportação de excedentes, mesmo às custas dos agricultores de outros países.

De certa maneira, a agricultura era considerada um setor especial. Havia razões econômicas, sociais, históricas e políticas para a agricultura ser tratada como tal. Dois terços do comércio agrícola internacional eram provenientes de países industrializados, membros da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento – OECD. Abrir mercados para produtos de países emergentes com potencial agrícola nunca teve posição destacada na agenda internacional. Dos 15 maiores exportadores de produtos agrícolas, 12 são países industrializados. Ordenar o que seria certo ou errado em termos de agricultura não prometia vantagens para os países ricos. Essa é a razão de

não se considerar a agricultura dentro das normas do Gatt até a Rodada Uruguai.

A Organização Mundial do Comércio – OMC, bem como sua antecessora Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas – Gatt, na sigla em inglês, têm como objetivo promover mercados mais livres. Na criação da OMC, ao final da Rodada Uruguai, os países membros se comprometeram em reformular suas políticas agrícolas, reduzindo as distorções no comércio causadas pelos subsídios à produção e à exportação, e às medidas de proteção tarifária e não-tarifária. Era a primeira vez que se discutia agricultura no âmbito da organização internacional voltada para regras comerciais. Todas as barreiras não-tarifárias deveriam ser transformadas em tarifas equivalentes como primeiro passo para aumentar a transparência das políticas nacionais. Assim, a Rodada Uruguai foi positiva, por incluir a agricultura entre a preocupação dos países membros, e por elaborar um Acordo Sobre Agricultura. O Acordo Agrícola não visava proibir políticas de apoio à agricultura, mas introduzir disciplina na escolha das medidas adotadas, a fim de limitar distorções no comércio.

A pressuposição que sustenta a missão da OMC é a de que mercados mais livres e comércio mais intenso – sem os custos das barreiras e das distorções – beneficiam a toda a comunidade mundial. É estranho que organização com

¹ Ph.D. em Economia, membro da Câmara Temática de Negociações Agrícolas Internacionais do Ministério da Agricultura, membro do Conselho de Administração da Embrapa e Diretor-Executivo da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão – Abrapa.

tal propósito, e que foi criada aparentemente mudando a atitude dos países em relação à agricultura, mantenha uma regra conhecida como Cláusula da Paz, que protege os países que distorcem o comércio mundial.

A Cláusula da Paz é contraditória em tudo, da forma como foi criada à maneira pouco clara como foi definida. Ela não promove o livre comércio. É um aspecto intrigante de um acordo internacional. Talvez ela faça sentido para os negociadores que participaram diretamente da Rodada Uruguai. Pode ser que alguém possa explicar por que os países em desenvolvimento com potencial agrícola aceitaram essa cláusula. O mais provável é que ninguém tenha aceito, a não ser os próprios interessados que impuseram a regra aos demais países. Quem sabe, a cláusula tenha sido o preço a pagar para se obter um Acordo Agrícola.

A expressão Cláusula da Paz causa estranheza. A qual paz ela se refere? Contra qual distúrbio ela protege? Ao facilitar aos países industrializados a continuação dos subsídios e da proteção a suas agriculturas, tornando mais difícil aos países em desenvolvimento ampliarem produção, emprego, renda e geração de divisas, a Cláusula da Paz não contribui para o progresso das nações.

Este artigo é composto de quatro partes. Na primeira, discute-se um pouco a participação da agricultura nos regulamentos e acordos da OMC. Em seguida, examina-se o Acordo sobre Agricultura. Na terceira parte, discute-se a Cláusula da Paz um pouco mais detalhadamente. Finalmente, avalia-se o que está em jogo nas negociações correntes, especialmente o esforço que os países ricos, aqueles que subsidiam suas agriculturas, farão para estender a validade da Cláusula da Paz. A idéia prevalecente é de que a referida cláusula terminará no primeiro dia de 2004, 9 anos após seu início.

Os acordos internacionais

A agricultura sempre foi um setor com tratamento negativamente diferenciado nas ne-

gociações agrícolas internacionais². Enquanto o setor industrial se beneficiou de forte redução tarifária e grande expansão do comércio de bens industriais, o comércio agrícola cresceu muito menos devido às tarifas altas e aos subsídios nos países industrializados. A redução das tarifas industriais, entretanto, foi feita de modo que a tarifa média ponderada pelo volume de comércio é maior para os países em desenvolvimento do que para os países desenvolvidos. Isto é, as tarifas são de tal sorte que facilitam as trocas entre os países desenvolvidos relativamente mais do que entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Os fluxos de comércio mostram essa diferença.

As negociações internacionais de comércio começaram formalmente com a rodada que resultou na elaboração do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, o Gatt na sigla em inglês. Várias rodadas de negociações ocorreram sob os auspícios do Gatt. Foram elas: Genebra; 1947, Annecy, 1948; Torquay, 1950; Genebra, 1956; Dillon, 1960/61; Kennedy, 1964/67; Tóquio, 1973/79; e Uruguai, 1986/94. No final da Rodada Uruguai, ficou decidida a criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, em substituição ao Gatt.

A OMC é composta de vários acordos. Há o que se denomina de Acordos Multilaterais sobre Comércio de Bens, composto de dois grandes blocos de acordos: o primeiro é o próprio Gatt, com todas as mudanças que sofreu de 1947 até 1994, e o segundo é um conjunto de acordos setoriais, entre os quais está o de Agricultura. O segundo bloco é composto por acordos específicos sobre vários assuntos, como o de Comércio em Serviços, de Propriedade Intelectual, de Mecanismo de Revisão de Políticas, sobre Disputas, e acordos sobre Aviação Civil, Compras Governamentais, Laticínios e Carne Bovina.

Todos esses acordos poderiam fazer crer que países em desenvolvimento estão protegidos em seus interesses comerciais. Isso não é

² Lal Das, Bhagirath, An Introduction to The WTO Agreements, Trade and Development Issue and The World Trade Organization, UNCTAD, Third World Network, Penang, Malasia, 1998.

assim. O caminho para obrigar outros países a respeitarem direitos e obrigações é o da retaliação, algo muito difícil para os países mais fracos. Retaliar pode resultar em retaliação ainda maior pelos países fortes. Essa impossibilidade prática de países fracos de imporem seus direitos vem de longa data, não tendo sido resolvida nas rodadas de Tóquio e do Uruguai.

De acordo com Palmeter³, a razão por que a OMC permite a um país impor restrições ao comércio de outro país, quando este não elimina uma prática não permitida pela OMC ou não chega a acordo para compensação, é vista por alguns analistas como a de induzir obediência. Isto é, a imposição de restrições poderia ir até o ponto necessário para fazer com que o país em falta sentisse ser mais vantajosos obedecer à decisão da OMC. Entretanto, outros analistas interpretam de maneira diversa, vendo a imposição de restrições como uma ação que visa restabelecer o equilíbrio originalmente buscado pela OMC para o comércio internacional. A questão parece não estar claramente resolvida do ponto de vista legal, mas a impressão é de que a intenção é a de restabelecer o equilíbrio comercial mais do que forçar obediência.

Há um grande número de modelos analisando os prováveis efeitos de uma liberalização⁴ do comércio agrícola. Há muitos mais desde o final da década dos noventa. Em geral, esses modelos foram elaborados por pesquisadores dos países desenvolvidos. Pouco tem sido feito por pesquisadores dos países em desenvolvimento. É necessário que o Brasil apóie mais seus pesquisadores com interesse na área de comércio internacional. É necessário, também, desenvolver modelos que estimem as vantagens e desvantagens específicas para o Brasil de mudanças nas regras comerciais da OMC.

Indo para negociações importantes, o Brasil precisa desse tipo de conhecimento, para informar melhor suas posições negociadoras. Os diplomatas brasileiros precisam ter idéia me-

lhor dos *trade offs* econômicos envolvidos em regras comerciais. Por exemplo, o que se ganha e o que se perde, se a Cláusula da Paz for estendida por algum tempo? Tal informação evitaria “trocar pau-brasil por espelinhos”, como faziam os primeiros brasileiros. As trocas têm de ser, pelo menos, “de seis por meia dúzia”.

O Acordo Agrícola

Baseado na idéia de que os países membros querem estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e orientado pelo mercado, e que um processo de reforma por estabelecimento de regras e disciplinas mais fortes e operacionais do GATT, o acordo começa por definir termos, no seu Artigo 1. Assim, são definidos:

- Medida Agregada de Apoio.
- Produto agrícola básico.
- Dispêndios orçamentários.
- Medida Equivalente de Apoio.
- Subsídios à exportação.
- Período de implementação.
- Concessões de acesso a mercados.
- Medida Total Agregada de Apoio.

Há ainda definições de termos específicos, como é o caso de “ano” que pode ser o ano-calendário, o financeiro ou o de comercialização, o que deve ser especificado nos compromissos notificados pelos países membros.

Na Parte 1 do Acordo, é definido que os produtos por ele cobertos são os listados no Anexo 1. Na Parte 2, são tratados as Concessões e os Compromissos assumidos pelos países em suas notificações, e proíbe os subsídios à exportação. A linguagem, porém, é suficientemente vaga e são muitas as exceções, e há imprecisão em certas definições no Artigo 1, de modo que se torna difícil usar o Acordo sobre Agricultura para provar que um determinado país violou suas regras. Além disso, o processo é financeiramente inviável para os paí-

³ Palmeter, David, “Inducing Compliance” in WTO Dispute Settlement, in David Palmeter, The WTO as a Legal System, Cameron May Ltd, Londres, 2003.

⁴ Goldin, Ian and Odin Knudsen, Agricultural Trade Liberalization – Implications for Developing Countries, OECD and The World Bank, Paris and Washington, 1990.

ses mais pobres, principalmente se um desses países pretender disputar contra um país rico.

A Parte 3 trata de acesso a mercados e de Provisões Especiais de Salvaguarda. Essa terceira parte é confusa, fazendo menção a artigos posteriores e introduzindo cálculos que exigem atenção e cuidados extremos por parte dos países. Novamente, a menos que um país disponha de boa assistência econômica e legal, dificilmente poderá argumentar bem qualquer ação que pretenda mover contra outro país, principalmente se esse outro país for rico e contar com batalhões de assessores econômicos e legais. Recentemente, foi criada na OMC uma capacidade para apoio legal e econômico para países pobres que pretendam acionar outros países, mas isso não será suficiente para reduzir substancialmente a discrepância de capacidade de atacar ou se defender na OMC entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Recentemente, o Brasil começou a se preparar melhor nessa área, e a criação do Instituto de Comércio e Negociações Exteriores – Icone –, por setores do agronegócio, foi um passo importante.

Na Parte 4, o Acordo discute os Compromissos sobre Apoio Doméstico e as Disciplinas Gerais sobre esse apoio. Novamente, a linguagem confusa, as referências cruzadas, e as exceções tornam as regras obscuras para um país que não pode empregar muita gente bem preparada para ter uma visão clara de seus compromissos e, principalmente, de seus direitos. Sempre haverá quem informe esses países mais fracos de seus compromissos, mas não de seus direitos. Um ponto central aqui é o da Medida Agregada de Apoio, o montante gasto em relação ao produto total do setor. Isso faz com que quase nunca se possa provar que um país de grande produção agrícola violou as normas da concessão de apoio doméstico.

A Parte 5 relaciona-se à anterior, e trata de Compromissos de Competição na Exportação, de Subsídios à Exportação e de assuntos relacionados ao tema de justiça na competição.

Em seguida, na Parte 6, o Acordo estabelece disciplina sobre Proibições de Exportações e Restrições, isto é, tenta evitar que um país-

membro, por questões internas, proíba a exportação de um produto necessário à segurança alimentar de outro país. Países em desenvolvimento ficam livres dessa regra, a menos que sejam exportadores líquidos do alimento em questão, o que significa que países em desenvolvimento não estão livres dela. Não se aplica a país que não é exportador líquido, e não livra o que é.

A Parte 7, com o Artigo 13, trata da Contenção Devida, onde inclui o que usualmente se refere como Cláusula da Paz. Essa parte do Acordo será analisada na seção seguinte. Os demais pontos cobertos pelo Acordo são:

- Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.
- Tratamento Especial e Diferencial.
- Países Menos Desenvolvidos e Importadores Líquidos de Alimentos.
- Comitê de Agricultura.
- Revisão da Implementação de Compromissos.
- Consultas e Resolução de Disputas.
- Continuação do Processo de Reforma.
- Disposições Provisórias.

Cláusula da Paz

A Cláusula da Paz cria a impossibilidade de contestar na OMC subsídios que não excedam em valor aos subsídios dados em 1992. Na verdade, é mais complexa do que isso, embora isso seja um bom resumo da cláusula.

A Parte 7 do Acordo Agrícola diz respeito ao chamado *due restraint* (contenção devida), na possibilidade de recorrer à OMC contra subsídios utilizados por outros países. É uma limitação geral. Os países que subsidiam fortemente suas agriculturas são os desenvolvidos, de forma que essa norma é uma limitação principalmente à liberdade dos países em desenvolvimento em reclamar prejuízos na OMC. Na verdade, é possível recorrer, mas as limitações impostas são de tal ordem que uma vitória é quase impossível.

O primeiro grupo a notar são os subsídios que estão conforme o Anexo 2 do Acordo Agrícola. Eles são livres de ação na OMC, com base nos seguintes pontos:

- Não são acionáveis para fins de tarifas compensatórias.
- Não são acionáveis com base no Artigo XVI do Gatt 1994, e Parte III do Acordo sobre Subsídios.
- Não são acionáveis com base na anulação ou diminuição de benefícios relacionados a concessões tarifárias sob o Artigo II do Gatt 1994, no sentido do parágrafo 1(b) do Artigo XXIII do Gatt 1994.

O segundo grupo de subsídios é referente às medidas de apoio doméstico que estejam de acordo com as provisões do Artigo 6 do Acordo Agrícola, isto é, aqueles relacionados a apoio para desenvolvimento rural e que não ultrapassem o Apoio Agregado Corrente. Isso inclui pagamentos diretos que estejam em conformidade com o Parágrafo 5 dos compromissos notificados por cada país membro, e inclui também aqueles que respeitem a cláusula *de minimis* e em conformidade com o parágrafo 2 do Artigo 6. Parece complicado? É realmente complicado, com todas as referências cruzadas a diversos acordos da legislação do Gatt. Assim, não são acionáveis:

- Para efeito de tarifas compensatórias, a menos que se demonstre injúria ou ameaça de injúria, conforme o Artigo VI do Gatt 1994 e Parte V do Acordo sobre Subsídios. Para se iniciar qualquer processo nessa área, é necessário mostrar restrição devida, isto é, não pode parecer que o país demandante está sendo afoito em sua proposta de ação contra outro país que subsidie.

- Com base no Parágrafo 1 do Artigo XVI do Gatt 1994, contanto que tais medidas de apoio doméstico não apoiem uma *commodity* específica em excesso daquele suporte decidido durante o ano de comercialização, 1992. Isso serve para mostrar a complicação e a dificuldade de se acionar qualquer país na OMC quanto a essas medidas. O próprio termo “de-

cidido” é objeto de longas discussões para se definir seu sentido exato. Interpretações legais podem fazer com que uma ação se estenda por muito tempo, aumentando seus custos e inviabilizando a ação para países pobres. É difícil demonstrar que o dinheiro despendido com subsídios em dado ano foi dirigido para produtores de uma mercadoria específica e em valor superior ao dado em 1992.

- Também são livres de ação os subsídios baseados na não violação de anulações ou danos nos benefícios referentes a concessões tarifárias a outro membro sob o Artigo II do Gatt 1994, no sentido do Artigo XXIII do Gatt 1994, contanto que tais medidas não suportem mercadorias específicas em excesso do decidido durante o ano de comercialização, 1992.

O terceiro grupo de subsídios são os concedidos à exportação. Os que se conformam com as provisões da Parte 5 do Acordo Agrícola, como refletido nas notificações de cada país membro. Eles são:

- Sujeitos a tarifas compensatórias apenas após a determinação de injúria ou ameaça de injúria baseada em volume de produção, efeito nos preços, ou conseqüente impacto na economia local, conforme o Artigo VI do Gatt 1994 e Parte V do Acordo sobre Subsídios; restrição devida será mostrada ao iniciar qualquer investigação de tarifa compensatória.

- Livres de ações baseadas no Artigo XVI do Gatt 1994 ou Artigos 3, 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios.

Enfim, essas disposições constituem o que se denomina de Cláusula da Paz, regras que impedem ou dificultam a qualquer país que se julgue prejudicado por subsídios concedidos em outros países para abrir um contencioso na OMC contra o país que concede subsídios.

As negociações correntes e a Cláusula da Paz

Contrário ao que se pensa, a Cláusula da Paz pode não terminar no primeiro dia de 2004.

Como ela foi estabelecida em 1994, ao se criar a OMC em substituição ao Gatt, contavam-se nove anos para sua permanência. Portanto, valeria até o final deste ano.

Na verdade, a Cláusula da Paz termina ao final do ano financeiro, ou calendário, ou de comercialização do produto específico, a critério do país que concede o subsídio. Assim, no caso do algodão, ela terminará ao final de julho de 2004. Um dos objetivos importantes dos países industrializados que subsidiam suas agriculturas é a extensão dessa proteção contra ações dos países que sofrem as conseqüências da proteção e dos subsídios à produção e à exportação.

A posição do governo brasileiro parece ser a de que a extensão da cláusula não está em discussão. Mas talvez possa vir a estar. Há declarações contra a extensão, mas há também declarações de que é preciso negociar e que, dependendo do que se receba em troca, pode valer a extensão da Cláusula da Paz.

A percepção do setor privado é de que não há nada que valha o preço da extensão da Cláusula da Paz. Nenhuma modalidade de negociação valeria a extensão da cláusula. Até mesmo para obter alguma vantagem substantiva não valeria abrir mão da possibilidade de iniciar contenciosos mais fáceis na OMC. Certamente, não valeria a pena abrir mão da terminação da cláusula em troca de vantagens para o setor industrial. Conceder extensão da

Cláusula da Paz em troca de vantagem ao setor industrial é fazer a agricultura pagar pelo benefício a outro setor. Prática comum no passado, ela seria agora totalmente inaceitável.

As negociações agrícolas internacionais parecem pouco promissoras. Na base da negociação, pouco se conseguirá. O fim da proteção criada com a Cláusula da Paz abre para o agronegócio a possibilidade de abrir contenciosos muito mais simples e baratos. Espera-se que o governo brasileiro mantenha-se firme e não concorde com a extensão da referida cláusula. O caminho da abertura do comércio agrícola, com o fim dos subsídios e todas as formas de proteção, passa necessariamente pela possibilidade de conduzir contenciosos mais facilmente.

Já é difícil entender como os países com potencial agrícola permitiram a inclusão dessa cláusula no acordo elaborado na Rodada Uruguai. O chamado Acordo da Blair House, entre Estados Unidos e Grã-Bretanha, criou barreiras para que os países recorressem ao novo Acordo Agrícola contra as políticas agrícolas dos países industrializados. Como tinham concordado em estabelecer um Acordo Agrícola, trataram de construir uma cláusula que evitasse que ele fosse utilizado na prática. Não é demais esperar que o Brasil se oponha a mais uma jogada protecionista dos países que subsidiam a agricultura. Vale a pena esperar para ver o que vai acontecer.

Globalização, governabilidade e reforma política¹

G. Edward Schuh²

Os tópicos discutidos no trabalho são temas dominantes em economia internacional. Eles estão presentes na mídia e freqüentam as tertúlias de leigos e doutos. Reinam, contudo, muitas confusões nas discussões, e delas nascem protestos políticos e populares e decisões de política equivocadas.

A discussão procede de acordo com uma ordem lógica, pela qual os seguintes temas são abordados: a) os fundamentos da globalização; b) que forças dirigem a globalização; c) as conseqüências sobre a elaboração de políticas econômicas e sua execução em conexão com a origem da demanda; d) as implicações das transformações induzidas pela globalização. E, finalmente, os comentários finais encerram o trabalho.

Os fundamentos da globalização

A discussão fica mais bem focalizada quando se nota que, em oposição à crença popular, historicamente, esta não é a primeira onda de globalização. O mais longo período de globalização cobre, aproximadamente, os anos que se estendem de 1880 à primeira metade dos anos 20. As forças que movimentam o

mais recente processo de globalização são as mesmas daquela rodada.

É possível datar o começo da presente rodada de globalização no final da Segunda Guerra Mundial. A guerra foi um evento histórico que pôs um ponto final ao fechamento das economias nacionais, o que caracterizou os anos 30, e ela, mais no seu final e pós-guerra, testemunhou a elaboração e a implementação de um conjunto de arranjos institucionais. Num sentido, a guerra constituiu-se num forte sinal contrário às restrições do comércio, e preparou o cenário para um período, jamais presenciado, de reformas institucionais, cujo início coincide com o final da guerra.

O primeiro componente da presente rodada de globalização é o crescimento do comércio internacional relativo ao PIB mundial. Do final da Segunda Guerra até os dias correntes, o mundo testemunhou o crescimento do comércio internacional relativo ao PIB a cada ano, exceto em seis deles. As exceções coincidiram com anos de depressão, em escala mundial.

O crescimento do comércio internacional relativo ao PIB causou a integração crescente das economias nacionais, umas com as outras. Para entender o processo, é importante

¹ O trabalho foi apresentado num seminário sobre Política Econômica Internacional, sob os auspícios do Orville and Jane Freeman Center on International Economic Policy, em 27 de novembro de 2001. Depois foi apresentado no Departamento de Economia da Universidade de Peking, num seminário da Academia Chinesa de Ciências Sociais, num seminário da Embrapa e no Departamento de Economia Agrícola da Universidade de Purdue.

² Regent Professor of International Economic Policy, University of Minnesota e Orville and Jane Freeman, Professor of International Trade and Investment Policy, University's Humphrey Institute of Public Affairs, Minneapolis.

notar que a criação do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (General Agreement on Trade and Tariffs – Gatt) aconteceu pouco depois do fim da guerra, e tornou-se cada vez mais importante à medida que o tempo passou, culminando com o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio – World Trade Organization (WTO), em 1997.

O segundo componente da globalização foi a emergência de um amplo mercado financeiro internacional. O primeiro marco foi o surgimento do mercado do eurodólar, seguido pelo mercado do euromoeda. De fato, os bancos localizados na Europa vieram a entender que poderiam emprestar novamente os dólares que acumularam e, em seguida, ampliaram o procedimento para outras moedas disponíveis em suas contas. O ponto mais alto desse processo empréstimo ocorreu quando a Opec quadruplicou o preço de petróleo em 1973, e, então, vastas somas de petrodólares emergiram. A comunidade internacional se apoiou nos bancos comerciais para reciclar os petrodólares, o que eles fizeram com enorme prazer.

Não tem precedente na história o tamanho desse mercado financeiro. O volume das transações diárias tem sido equivalente, em várias ocasiões, ao valor anual do comércio internacional. O mercado financeiro internacional, cada vez mais, interliga as economias nacionais, de várias e importantes maneiras. Ademais, é o fluxo financeiro que tende a dominar a taxa de câmbio, e não o comércio internacional propriamente dito.

O terceiro componente da globalização foi a mudança para a taxa de câmbio flexível, no lugar da taxa de câmbio fixa de Bretton Woods. Ela ocorreu em 1973 e foi dirigida, em larga medida, pela mudança unilateral dos Estados Unidos para o sistema de taxas de câmbio flexíveis.

Deve-se notar que o terceiro componente tem natureza diferente dos outros dois. Trouxe, contudo, um grau de interdependência econômica diferente daquele da taxa de câmbio fixa. E isso não deixou de ser uma ironia, em

vista do ponto de vista predominante à época, pelo qual a vantagem da taxa de câmbio flexível se assentava na liberdade que dava aos responsáveis pela área econômica de administrar, com autonomia, a política econômica interna. Esse ponto de vista foi muito bem exposto por Milton Friedman num artigo, que já foi considerado um clássico em economia internacional, no qual discutiu o sistema de taxa de câmbio fixa vis-à-vis o flexível.

A formulação de Friedman, no seu famoso artigo sobre o mercado de moedas, foi desenvolvida antes da emergência desse enorme mercado financeiro, que agora domina o processo de globalização. Os governos não podem mais ignorar as mudanças nos valores relativos de suas moedas, as quais são impostas pelo que ocorre nas políticas monetárias e fiscais de outros países. A recente desvalorização do peso argentino ilustra muito bem esse ponto de vista. A competitividade do Brasil, no mercado externo, será muito influenciada pelo declínio do peso. Da mesma forma, o valor do dólar, influenciado pelo influxo de capitais financeiros, teve efeitos significantes em outras dimensões da política de outros países, mesmo quando sejam forçados a responder com política monetária e fiscal àquilo que está acontecendo no mercado de câmbio externo.

Para finalizar a seção, há, obviamente, outras dimensões no processo de globalização. Por exemplo, é possível pensar em mudanças de valores culturais em escala mundial e na difusão de tecnologia. Mas se fixará na discussão dos três componentes introduzidos acima, o que é próprio da visão de um economista, e também por eles serem, provavelmente, os mais importantes e fundamentais em modelar as mudanças da economia mundial.

As forças que influenciam a globalização

Pela visão popular, de quem participa de demonstrações de rua, a globalização é impulsionada por duas forças: as grandes corporações

internacionais, na sua busca de expansão de seus mercados, e a luta dos Estados Unidos pela hegemonia mundial. Os dois pontos merecem ser discutidos. Quanto ao primeiro ponto, é suficiente notar que as multinacionais são, com muita frequência, a favor do protecionismo. Não é necessário se reportar a um passado remoto para verificar a pressão da indústria automobilística por mais protecionismo. Presentemente, aí está a pressão da indústria do aço, na mesma direção. Os exemplos não descrevem, obviamente, a história completa, mas sugerem que é ingênuo argumentar que são as grandes multinacionais que dirigem a globalização.

O outro argumento, que afirma que a globalização expressa a busca de hegemonia dos Estados Unidos, conflita com a atual posição de isolamento e protecionista daquela nação. É verdade que houve momentos em que os Estados Unidos lideraram a luta em favor da queda das barreiras contra o comércio externo. Contudo, mais recentemente, essa não tem sido a posição americana. Os dois últimos presidentes americanos não conseguiram obter licença especial (*fast-track*) do Congresso que permitisse à nação se envolver, em melhores condições, em negociações sobre o comércio internacional. Embora continue-se tentando obter o *fast-track*, não se obteve sucesso até agora.

Na verdade, a globalização tem sido dirigida por três importantes revoluções tecnológicas: 1) no sistema de transportes; 2) no setor de comunicações; 3) no setor de tecnologia de informação.

Mudanças tecnológicas no setor de transportes são muito significantes e abrangentes. Muitos ainda se lembram dos grandes navios petroleiros que começaram a transportar petróleo a preços muito mais baixos – processo que está sendo estendido para grãos e mercadorias volumosas. Mas a revolução tecnológica no setor de transporte é ainda muito mais ampla. O transporte aéreo tem assistido a enorme redução de custos com o surgimento dos aviões a jato. Tem havido substanciais reduções de custo na construção de estradas e ferrovias.

Também, tem havido melhoramentos significantes nos motores de combustão interna e nos motores elétricos e em como são usados. Substantivas e amplas são as reduções dos custos de transportes.

Desenvolvimentos análogos têm ocorrido no setor de comunicação. Mas há um desenvolvimento de maior expressividade, entre tantos outros – os satélites de comunicação, que aumentaram significativamente a cobertura, a velocidade, baixando o custo das comunicações. Houve outras descobertas e tecnologias que tiveram impactos análogos na redução de custos. Para fixar as idéias, em 1929, o custo de três minutos de uma ligação telefônica de Los Angeles para as cidades gêmeas, Saint Paul e Minneapolis, foi de US\$ 130.00. Em 1999, esse custo caiu para US\$ 1.30. Trata-se de uma redução fenomenal. Mas aí não está toda a história. A qualidade da ligação telefônica e a rapidez em consegui-la melhoraram tremendamente, enquanto os custos declinaram.

Finalmente, sobressai a tecnologia da informação e seu progresso espetacular. Quando se aprende a usar um computador recente, descobre-se que ficou obsoleto, e é possível substituí-lo por um outro mais moderno e de menor custo. Mas não é tão-somente um melhoramento da parte física – o hardware; há um contínuo progresso dos programas – softwares –, das linguagens de programação e da tecnologia de escrever programas. Cabe notar também que a tecnologia de informação permeia os outros dois tipos de revolução tecnológica.

A característica importante dessas revoluções tecnológicas é que reduziram dramaticamente o custo de realizar transações. E a redução de custo de transação aumentou dramaticamente a dependência no mercado e, portanto, estimulou a globalização. Embora seja comum referir-se à dependência no mercado como uma vitória ideológica da iniciativa privada, as forças mais poderosas que a geraram provieram do desenvolvimento tecnológico. A redução dos custos de transação tornou possível um aumento substancial dos benefícios do

comércio internacional e contribuiu para multiplicar as transações. O aumento dos benefícios do comércio internacional trouxe a anomalia dos clamores contra ele e a favor de mais protecionismo, quando, ao mesmo tempo, o comércio continuou a crescer.

Há que se destacar dois pontos sobre as revoluções tecnológicas mencionadas. Em primeiro lugar, raramente, se alguma vez, viraram-se as costas para uma mudança tecnológica de vulto. Os benefícios são imensos e de longo alcance. O segundo ponto é que elas ocorreram nos países desenvolvidos. O impacto nos países em desenvolvimento, nos quais 80% da população mundial vive, é ainda muito modesto. Significa isso, quando se debruça sobre o futuro da globalização, que ela vai se tornar mais abrangente e complexa.

A conclusão importante desta seção é que aqueles que pensam ser possível derrubar a globalização ou freá-la vão ficar desapontados. Numa visão do futuro, a globalização deve-se espalhar e ficar cada vez mais complexa.

Consequências da globalização sobre onde as decisões econômicas e sua implementação ocorrem

Em síntese, os três elementos da globalização determinam que as economias nacionais tornem-se mais abertas ao comércio. Uma das principais consequências para as economias nacionais é ficarem mais dependentes do comércio internacional e dos mercados financeiros globais, sendo a taxa de câmbio flexível à ligação entre as economias nacionais. As economias nacionais que se tornaram mais abertas têm um importante traço em comum: ficaram cada vez mais distante do alcance da política econômica nacional. Políticas de abrangência nacional, que outrora funcionaram bem, não alcançam mais sucesso. É a chamada perda de soberania, muito mencionada pelos que reclamam e criticam a globalização. E não se pode negar esse fato.

As consequências da globalização não param aí. Uma política de bifurcação, pela qual decisões de política e implementação se efetivam, segue logicamente. Parte das decisões de política e implementação migra para o nível internacional, e se cristaliza em instituições e organizações internacionais. Incluem-se organizações com a Comunidade Européia (agora, a União Européia), General Agreement on Tariffs and Trade (agora, World Trade Organization) e organizações de integração regional, como North America Free Trade Agreement – Nafta –, Mercosul e Apec. Presentemente, um grande número de exercícios de integração regional testemunha o poder, o ímpeto e as consequências da globalização.

Uma importante característica da migração para cima das decisões de política e sua implementação é que, principalmente, diz respeito aos mercados de produto. Decisões de política e implementação movem na direção das instituições regionais e internacionais.

A segunda parte da bifurcação significa que parcela importante das decisões de política e implementação migra para o nível de estado ou província e para o nível local. Esse processo tem sido tão abrangente e significativo como a migração para nível internacional. Nos Estados Unidos, a chamada Revolução de Reagan descentralizou para os estados e nível local as políticas de bem-estar e de renda. O processo de descentralização transcende os Estados Unidos, tem escopo global. Pode ser encontrado em quase todo país. A Constituição brasileira de 1988 devolveu parte dos poderes do governo federal para os estados e municípios. É importante ressaltar a divisão que ocorreu na antiga União Soviética, e os países que emergiram dela: decisões de política e sua implementação não puderam mais se restringir ao nível nacional. A natureza da migração das políticas na direção dos níveis estaduais (ou provinciais) e local é muito diferente da migração para o nível internacional. Parte da migração para baixo, níveis estadual e local, inclui políticas de renda (nos Estados Unidos diz-se políticas de bem-estar) e políticas de recursos

de ampla cobertura, como uso da terra e componentes da política de meio ambiente.

Implicações de política

A globalização, que busca permanente abertura das economias nacionais ao comércio internacional, e o processo paralelo de bifurcação incrementaram significativamente a demanda por reformas institucionais e mudanças nas organizações.

Considere-se o nível internacional. Ressalta-se a crescente demanda pelos bens públicos internacionais. Trata-se de um problema desafiador, que afeta todos os países. Bens públicos são ofertados pelos governos, em níveis nacional, regional, estadual e local. No nível internacional, não existe governo, o que torna complicado encontrar meios de gerar instituições e arranjos internacionais efetivos.

O professor Kindleberger ressaltou esse problema há alguns anos e sugeriu duas alternativas, pelas quais as decisões de política e implementação possam ser feitas. Pela primeira, uma nação hegemônica se encarregaria delas. Kindleberger se referia ao papel que a Inglaterra teve num passado não muito distante. Mais recentemente, os Estados Unidos têm suprido os bens públicos importantes da estabilidade monetária e servido de Banco Central para o mundo.

Pela segunda alternativa, os bens públicos podem ser ofertados por um grupo de nações ou estados que se juntam para estabelecer e sustentar as instituições. Exemplos importantes incluem General Agreement on Trade and Tariffs (agora, World Trade Organization) e mecanismos de integração regional, como a Nafta e o Mercosul, e cada qual é fruto do mútuo entendimento.

É irônico o clamor de muita gente, especialmente de quem faz demonstrações nas ruas, contra a Organização Mundial do Comércio – WTO – e contra o suposto abuso de poder que

tem exercido. A participação na WTO é estritamente voluntária e, da mesma forma, a concordância na implementação das decisões da WTO é estritamente voluntária. Quem não acreditar nessa afirmação, tem que se dar conta como os Estados Unidos obedecem às decisões da WTO, quando delas discorda.

É fundamental enfatizar que a participação na WTO é estritamente voluntária, como o fora no Gatt. Se um país não recebe benefícios em troca, ele não participa. Ressalte-se que a WTO não tem Exército, Marinha ou Aeronáutica.

Embora se tenha feito essa afirmação, não se quer negar que haja questões de governabilidade no nível das instituições internacionais. Salientem-se as Nações Unidas. Foram instituídas no final da Segunda Guerra Mundial, há meio século. No período, houve pouco progresso em reformá-la. Cerca de 80% da população mundial reside nos países subdesenvolvidos, e estão muito mal representados e servidos pelas Nações Unidas.

A transformação do General Agreement on Trade Tariffs no World Trade Organization representou um importante esforço de reforma de uma instituição internacional, para fazê-la mais capaz de responder aos anseios dos povos. Quanto efetivas as reformas serão está por ser demonstrado.

Existem outras tentativas de reformas em escala mundial. A resolução de conflitos na North America Free Trade Agreement é um importante passo na direção certa. As reformas dão a base para se aprender e estendê-las a outras nações.

Muitos argumentam que a sociedade global deva utilizar mais as organizações não-governamentais – ONGs – como alternativa de governabilidade para as instituições de nível internacional. Há muitos problemas com esse caminho. Em primeiro lugar, essas instituições não são mais democráticas do que aquelas que pretendem substituir. Em segundo lugar, as ONGs internacionais estão sob crescente desconfiança nos últimos anos. A verdade é que

não são transparentes nos países em desenvolvimento. Entram num país por decisão própria e fazem o que bem entendem.

O jornal *O Estado de São Paulo*, de orientação semelhante ao *New York Time*, em 2002, publicou uma série de artigos muito críticos às ONGs. Em outras partes do mundo, as críticas se repetem freqüentemente. Essas organizações não serão uma solução de governabilidade, em nível internacional, porque padecem do mesmo problema de base democrática das organizações internacionais. Assim, a busca da solução de governabilidade tem que seguir outros caminhos que não os percorridos até agora.

Existe ainda outra ironia no cenário internacional e nos problemas pertinentes à globalização, aos seus efeitos e às soluções propostas, que é a perda severa de soberania nacional, no nível de decisão de política e implementação, que migra para área internacional. A causa dessa perda é propriamente ancorada contra a globalização.

A ironia nesse caso é que, ao mesmo tempo, uma parte da decisão política e implementação mova para o nível internacional e outra descentralize-se para os níveis estadual (provincial) e local. Nesse caso, a decisão política e sua implementação migram para mais perto do povo, e, se métodos democráticos aí prevalecerem, deve haver um aperfeiçoamento da decisão de política e sua implementação. Ainda mais, com a descentralização para os níveis locais da economia, deve ser possível desenhar instituições e políticas que operem com maior eficiência, porque podem ser modeladas de acordo com a base de recursos e restrições. Políticas que requeiram a realocação de recursos em nível nacional permanecem como responsabilidade do nível nacional.

Muitos estão preocupados com que uma carga cada vez maior de governabilidade e de serviços governamentais esteja sendo descentralizada para os estados e níveis locais, e nada se faça para fortalecer as instituições e arranjos próprios desses níveis. Minha pesquisa sobre esse assunto tem me surpreendido. Ela confirma a falta de investimento com o objetivo de for-

talear as instituições e organizações de níveis estadual e local. O mais surpreendente achado, contudo, é que, embora os bens públicos e serviços estejam sendo descentralizados para os níveis estadual e local, eles, por sua vez, são passados para as responsabilidades das ONGs. Vê-se, assim, a mesma coisa acontecendo nos níveis nacional, estadual e local.

Não se avançou mais na pesquisa, até agora. O problema é que as ONGs têm o mesmo problema nesse nível como no internacional. Elas estão muito longe de ser politicamente representativas, e, novamente, a questão da governabilidade se ressalta.

O problema da reforma e da governabilidade emerge como das questões prioritárias, em ambos os níveis, o internacional e de governo nacional (federal, estadual e local). Note-se que o redesenho de instituições nacionais é tão importante quanto o redesenho daquelas locais, estaduais e internacionais. Está emergindo um conjunto de estudos, sob a denominação economia neoinstitucional, que apresenta um poderoso aparato para estudar esses problemas (Ruttan, 2002). Esse tipo de pesquisa precisa ser motivado e financiado tão rápido quanto possível.

Para fechar a seção, é importante citar um problema que emergiu da falência de não se terem arranjos institucionais, capazes de dar uma resposta adequada. Críticos da globalização têm enfatizado que a distribuição de renda tem piorado à medida que ela avança. Ou seja, a renda dos mais pobres não cresce tão rapidamente quanto a das classes mais ricas, à medida que o comércio internacional se expande.

As evidências se acumulam no sentido de mostrar que isso ocorre por causa de deficiências do sistema educacional. Quando uma economia se torna cada vez mais aberta, a configuração setorial muda, exigindo, assim, um diferente conjunto de habilidades. A menos que o sistema educacional expanda a produção das novas habilidades demandadas, numa taxa suficientemente rápida, os salários dos trabalhadores escassos subirão muito mais rapidamente do que os dos demais. Assim, a distribuição de renda será mais desigual. Trata-se, assim, de um

problema de natureza institucional, de redesenhar o sistema educacional, incluindo-se os meios de redistribuir recursos no seu interior.

Comentários finais

A economia e a sociedade mundial passam por profundas transformações, fortemente influenciadas por três bastante básicas mudanças tecnológicas. E a transformação ocorre onde a decisão de política se materializa. Ela muda as vantagens comparativas das economias regionais e nacionais. Traz mudanças rápidas na distribuição de renda.

Essas transformações têm potencial revolucionário. O desenho e a reforma dos arranjos institucionais necessitam ser perseguidos em todos os níveis. Como nos governaremos é um tema crítico do vigésimo primeiro século. O ponto principal do trabalho é que o redesenho das instituições velhas e o desenho das novas não pode ser resolvido sem conhecimento das mudanças econômicas em andamento.

Referências

Ruttan, Vernon W. Social Science Knowledge and Economic Development, University of Michigan Press, 2003.

Agricultura e política agrícola comum da União Européia

Elísio Contini¹

A justificativa para a criação da União Européia – UE – e de sua Política Agrícola Comum – PAC – remonta à própria história da Europa, repleta de conflitos internos, guerras intermináveis e ansiosa por paz, progresso e desenvolvimento. Somente no século 20, a Europa foi palco de dois sangrentos conflitos mundiais, em que não houve ganhadores, mas perdas de milhões de vidas humanas, desmantelamento de famílias e destruição em todos os setores e países. Seguiram-se anos difíceis de fome, miséria e muito trabalho para a reconstrução. Outro motivo para uma união mais estreita entre países europeus foi a ameaça do comunismo que rondava a Europa, liderado pela União Soviética, e o surgimento do novo gigante econômico e político-militar: os Estados Unidos.

Para resolver o problema de abastecimento de alimentos, concebeu-se a PAC, com o objetivo de aumentar a produção e reduzir a dependência de importações. Para atingir esses objetivos, aplicaram-se mecanismos de preços administrados elevados no interior da Comunidade, proteção tarifária sobre as importações, preferências a produtos da Comunidade, com o apoio do desenvolvimento tecnológico. A implantação da PAC elevou a produção e a produtividade dos principais grãos e criações e construiu uma agricultura pujante. O custo debitou-se ao gasto de quase a metade do orçamento da UE, gerando questionamentos da sociedade em geral e dos países pagadores líqui-

dos dessa política e de terceiros países, exportadores de produtos agrícolas.

Em décadas recentes, acelera-se o processo de globalização econômica, com o aumento de intercâmbio de bens e serviços. As exigências de consumidores e a eficiência econômica demandam maior liberalização dos mercados, incluindo menos proteção à agricultura. A exemplo do que ocorreu no setor industrial, as negociações multilaterais da Rodada do Uruguai (1986-94) impõem regras básicas de comercialização de produtos agrícolas e novas negociações, para diminuir o protecionismo agrícola, a serem coordenadas pela Organização Mundial do Comércio – OMC –, como a recente Reunião Ministerial de Cancún.

A pressão da sociedade européia, de países exportadores agrícolas e em desenvolvimento, e a necessidade por disciplina orçamentária impulsionaram reformas na política agrícola da UE. Longe de atender a todas as reivindicações, a UE rompe o imobilismo e reforma sua PAC em 1992 e 2000. Em 2003, cerca-se de significado especial por desvincular, pela primeira vez, os subsídios do volume de produção. Qual a dimensão dessa reforma é uma questão a ser analisada.

O presente trabalho objetiva conhecer melhor o significado da agricultura na UE e refletir sobre a recente reforma da PAC (junho

¹ Pesquisador da Embrapa e coordenador do Labex França em Montpellier, França. E-mail: contini@agropolis.fr

2003), como uma etapa para uma maior liberalização do comércio agrícola mundial. Este artigo apresenta dados gerais sobre a agricultura da UE e descreve os principais eventos relativos à PAC e sua reforma, particularmente a de 2003. Por último, especula-se sobre oportunidades para o agronegócio brasileiro, em face da Reforma da PAC de 2003.

Agricultura da União Européia

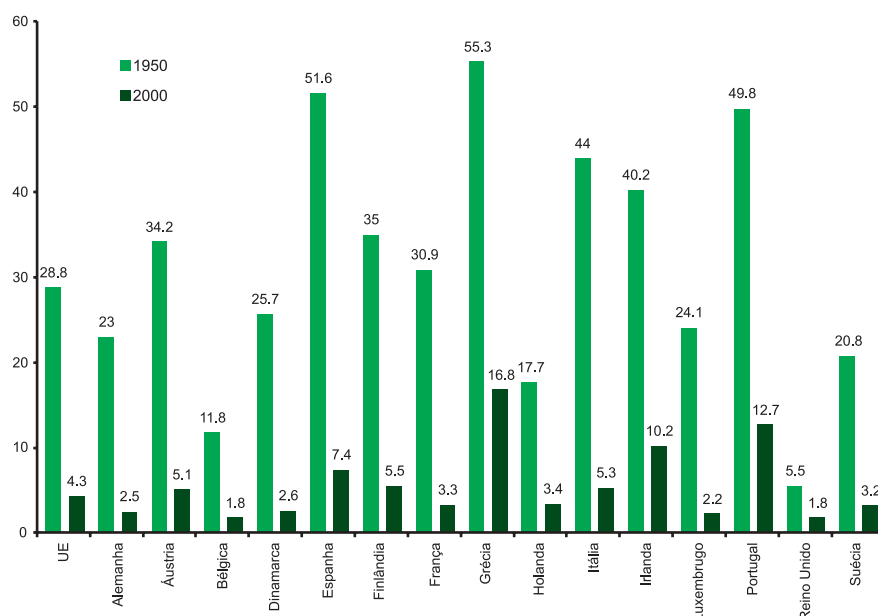
A União Européia é formada, atualmente, por 15 países², com uma população total de 376 milhões de habitantes, um PIB de US\$ 8,6 trilhões e uma renda per capita de US\$ 25.600. Em 1º de maio de 2004, ingressarão na UE mais 10 países³, agregando mais 104 milhões de pessoas, com uma renda per capita média relativamente baixa de US\$ 3.606. Esse imenso mercado de consumidores de alta renda é cobiçado pelos países exportadores de produtos agrícolas, incluindo os em desenvolvimento.

As pessoas ocupadas na agricultura da UE diminuíram de 27,6 milhões em 1950 para

7,6 milhões em 2000, representando um decréscimo em relação ao total de 28,31% para apenas 4,29%, nesse período. Todos os países seguiram a mesma tendência declinante, apesar do volume de subsídios que foi concedido no período (Fig. 1). Mesmo países que entraram mais recentemente na União também apresentam fortes decréscimos em sua força de trabalho no campo, como é o caso da Espanha e Grécia. Ainda que a área agricultável tenha diminuído de 20 milhões de ha, a área média por pessoa ocupada na agricultura passou de 5,77 ha em 1961 para 18,82 ha em 1999.

Ao paradoxo do aumento dos subsídios agrícolas com a diminuição das pessoas ocupadas na agricultura, Rubens Ricúpero (2003) chamou de a “pobreza rural dos ricos”. Em seu artigo, chama a atenção para a falsidade do argumento de que os “subsídios são um mal necessário para proteger os pequenos produtores” e a sua perversidade ao agravar a “miséria da agricultura dos países pobres, por meio de concorrência desleal e do dumping de produtos subsidiados, que destroem a produção dos mais débeis” (p. B2).

Fig. 1. Proporção de pessoas ocupadas na agricultura na União Européia e por país (em %).
Fonte: FAO (2003).



² Europa dos 15: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia.

³ Novos países a entrar na UE: Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, República Checa e Romênia.

Com muito menos gente e terra, com mais tecnologia e subsídios, a UE aumentou a sua produção agrícola. Segundo a Organização Mundial da Alimentação (FAO, 2003a), em 1961 produziu 91,4 milhões de t de grãos e, no ano 2002, 215 milhões, um aumento de 135%. A produção de trigo nesses 42 anos quase triplicou, com uma produção de mais de 100 milhões de t. Mas o milho também apresenta aumento de produção, atingindo, em 2002, 40 milhões de t, impulsionado pela demanda crescente para alimentar suínos e aves. Em contraparte, a cevada está com sua produção estagnada (Fig. 2).

Se a terra cultivada diminuiu e a produção aumentou, isso se deve à elevação da produtividade da terra. Com a produção estagnada, o crescimento da produtividade da cevada foi de 89%, atingindo 4.570 kg/ha, em 2002. O milho elevou sua produtividade em 259% no período, ultrapassando 9 mil kg/ha. Uma cultura tradicional da Europa, o trigo também obteve ganhos de produtividade de 197%, atingindo, em 2002, 5.821 kg/ha, em média.

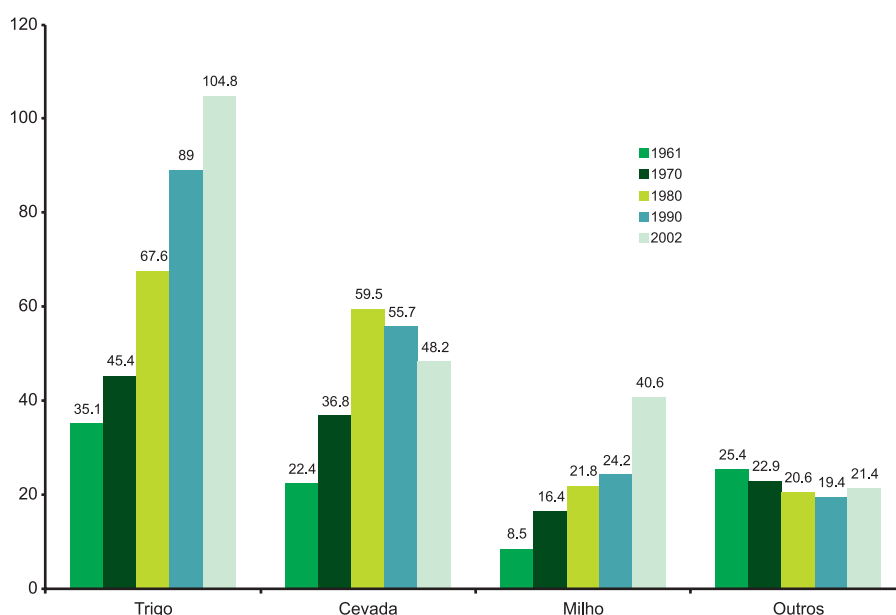
Estudo recente da Comissão Europeia (European Commission, 2003) projeta a produção, consumo, importação e exportação de produtos agrícolas por parte da UE no período de

2001 a 2010. Em relação a cereais, oleaginosas, culturas protéicas e silagem, a área cultivada não deverá sofrer alterações, diminuindo em relação ao recorde de 2003, situando-se em 46,6 milhões de ha e 6,5 milhões em sistema de pousio (*set-aside*). Mas a produção deverá crescer em 23%, atingindo 222,2 milhões de t.

Como o consumo crescerá bem menos do que a produção, de 188,5 milhões de t a 200,5 milhões, prevê-se que as exportações quase dobrem até 2010, em relação a 2001, atingindo a 31,3 milhões de t, e as importações diminuam, chegando a 10,4 milhões de t. As exportações líquidas seriam próximas de 21 milhões de t. O trigo é a cultura mais importante, com produção de 113,9 milhões de t e exportações de 18,8 milhões de t.

Na produção de carnes, o aumento também foi espetacular, de 16 milhões de t em 1961, para 36,2 milhões em 2002 para a UE como um todo. A produção de carne bovina e bubalina está estagnada entre 7,0 e 9,0 milhões de t, tendo decrescido em 2002 em relação às décadas de 80 e 90. O mal-da-vaca-louca é, certamente, uma das causas dessa diminuição. O crescimento mais espetacular ocorreu na produção de aves, passando de apenas 1,7 milhão de t, em 1961, para 9 milhões de t em 2002,

Fig 2. Produção de cereais na União Europeia (em milhões de t)
Fonte: FAO (2003a).



um aumento de mais de quatro vezes. A produção de carne de suínos também evoluiu, com um aumento de 145%, atingindo 17,7 milhões de t em 2002, quase a metade de todas as carnes produzidas na UE (Fig. 3).

Quanto às projeções para carnes, a bovina deverá manter o nível atual de produção, ao redor de 7,6 milhões de t anuais para o período de 2001 a 2010. As carnes de suínos e de aves deverão apresentar um aumento discreto na produção, atingindo a primeira 18,6 milhões de t, e a de aves, 9,6 milhões. Há um balanço equilibrado entre exportações e importações de carne bovina, mas as exportações de carne suína serão de 1,3 milhão de t contra uma importação de 0,1 milhão, e de aves com exportação de 1 milhão de t e uma importação de 0,75 milhão de t. Em carnes, a UE também continuará exportadora líquida (European Commission, 2003).

Qual o impacto que a recente Reforma da PAC (junho 2003) terá sobre o quadro projetado da produção? Como parte dos subsídios estão ainda vinculados ao volume de produção e, em virtude da flexibilidade de adoção por parte dos países, tudo indica que, em curto prazo (1 a 3 anos), os efeitos sobre a redução da produção não serão de grande monta. Em lon-

go prazo, espera-se que a implementação da Reforma da PAC de 2003 direcione os agricultores a produzirem de acordo com as demandas do mercado, reduzindo as atuais distorções.

Subsídios, acoplados ao volume de produção, induziram à utilização de insumos modernos, como fertilizantes, acima do ótimo econômico na ausência daqueles e do que seria recomendado para a conservação de recursos naturais. O resultado tem sido a degradação dos solos e, principalmente, poluição das águas subterrâneas, contaminadas por resíduos de nitratos de fertilizantes químicos e por dejetos da produção intensiva de animais. A reação tem sido o surgimento de propostas para a integração do meio ambiente na PAC (European Commission, 2002a; Baldock et al., 2001) e o fortalecimento do desenvolvimento rural (European Commission, 1999a; European Commission, 1996).

A política agrícola comum e suas distorções

A evolução da produção agropecuária na UE deve-se, em grande parte, à implementação de sua política agrícola. Convém recordar as razões e os fatos que levaram ao seu surgimento e implementação.

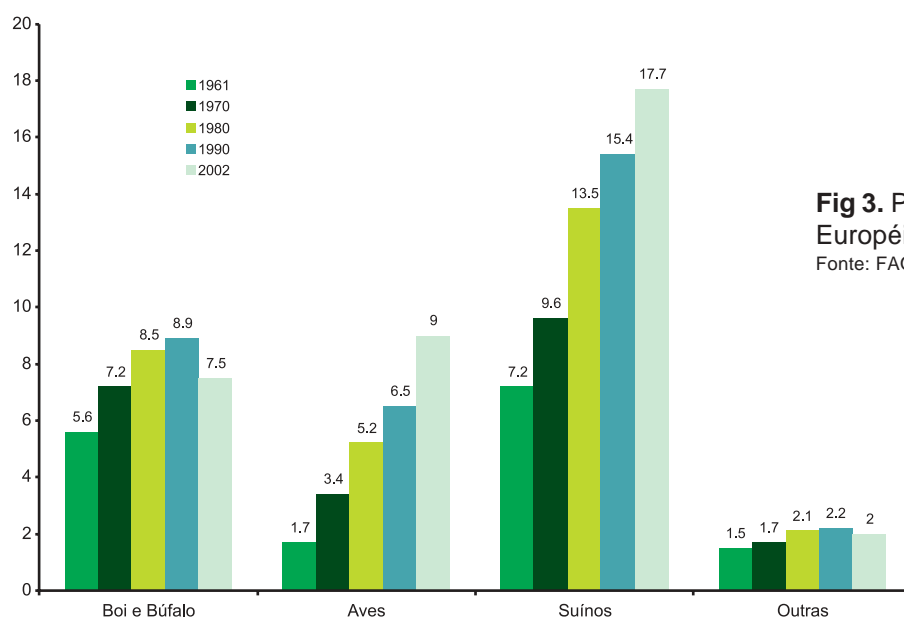


Fig 3. Produção de carnes na União Européia (em milhões de t).

Fonte: FAO (2003b).

Criação da PAC

Em 1º de janeiro de 1958, após quase 10 anos de discussões e negociações, é assinado o Tratado de Roma para a constituição da Comunidade Econômica Européia – CEE. Seis países são os signatários fundadores: Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Holanda. Os principais objetivos da CEE eram:

- Estabelecer uma cidadania européia.
- Assegurar paz, segurança e justiça.
- Promover o progresso econômico e social.
- Assegurar o papel da Europa no mundo.

O Tratado de Roma, em seus artigos 38 a 47, inclui a agricultura como um componente de uma política comum. O artigo 39 estabelece um conjunto de objetivos para a PAC:

- Aumentar a produtividade agrícola por meio do progresso técnico, assegurando um desenvolvimento racional da produção agrícola e utilização ótima dos fatores de produção, particularmente o trabalho.

- Assegurar um bom nível de vida para a comunidade agrícola, em particular pelo aumento dos ganhos individuais das pessoas que trabalham na agricultura.

- Estabilizar os mercados.
- Assegurar a disponibilidade de produtos agrícolas.

- Assegurar que a produção atenda aos consumidores, a preços razoáveis (Zobbe, 2002).

Em 1960, a Comissão apresenta os princípios básicos da operacionalização da PAC. O primeiro mecanismo refere-se à livre circulação de produtos agrícolas entre os Estados membros. O segundo advoga a preferência por produtos da Comunidade em relação a terceiros países, impondo tarifas pesadas às importações. O terceiro implica o financiamento comum das despesas da PAC, por meio de um orçamento comum para todas as receitas e despesas geradas por essa política. A este último componente acoplam-se preços de suporte a

produtos que permitiram, juntamente com a incorporação de tecnologia, elevar a produção.

A União Européia amplia-se com a agregação de novos países. Em 1973, entram três países: Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; em 1981, é a vez da Grécia; e em 1986, Espanha e Portugal. Mais recentemente, em 1995, incorporam-se a Áustria, a Finlândia e a Suécia. A partir de 1º de maio de 2004, serão incorporados mais dez países: Bulgária, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia. A UE tornar-se-á, assim, uma comunidade composta de 25 países (Loyat & Petit, 2002).

A PAC é operacionalizada pelo Fundo de Orientação e Garantia Agrícola – Feoga –, composto de duas seções:

- Garantia que financia a organização dos mercados agrícolas, exportações e intervenções para regular mercados.

- Orientação que financia investimentos para o desenvolvimento rural, promoção da qualidade dos produtos, formação profissional, pesquisa e desenvolvimento agrícola.

A PAC é financiada com recursos recebidos dos países integrantes da UE como uma caixa comum e depois distribuídos aos produtores dos países de acordo com regras estabelecidas. Para um orçamento total da UE de • 95,7 bilhões em 2002, 14,8% provinham de direitos de alfândega, 38,3% de impostos sobre o Valor Agregado, 43% de recursos complementares calculados sobre o Produto Nacional Bruto e o restante, de diversas fontes. Como as fontes são comuns, isso permite que haja países que contribuem mais do que recebem e outros que recebem mais do que pagam. Naturalmente que a situação de pagador líquido leva a posicionamentos diferentes do que um recebedor líquido.

Dos custos diretos da PAC de • 45 bilhões, dados de 2001 indicam que os recebedores líquidos (em milhões de •) têm sido Espanha (• 3.237), Grécia (• 2.157 milhões), França (• 1.532 milhões), Irlanda (• 939 milhões), Por-

tugal (• 272 milhões), Finlândia (• 172 milhões), Dinamarca (• 169 milhões). Os pagadores líquidos foram Alemanha (• 4.444 milhões), Holanda (• 1.850 milhões), Bélgica (• 965 milhões), Suécia (• 476 milhões), Itália (• 417 milhões), Inglaterra (• 147 milhões), Luxemburgo (• 106 milhões) e Áustria (• 71 milhões). A Inglaterra foi pequena pagadora líquida em 2001 por causa do mal-da-vaca-louca, mas em 2000, sua contribuição líquida foi de • 2.293 milhões, e a França, nesse mesmo ano, havia recebido líquido • 2.332 milhões (Europas..., 2003).

Distorções causadas pela PAC

As negociações multilaterais da Rodada do Uruguai e as propostas de Doha, sob a coordenação da OMC, assentam-se em três pilares:

- Proteção à produção interna.
- Acesso a mercados.
- Subsídios às exportações.

A reforma da PAC de 2003 alterou dispositivos que dizem respeito à proteção da produção interna. Na prática, a desvinculação dos subsídios do volume de produção poderá diminuir a produção e os estoques e a necessidade de conceder subsídios para a exportação. Eventualmente, abrirá espaço para que outros países exportem produtos para a Europa, ampliando o acesso aos mercados.

Neste item, será tratada com mais profundidade a questão dos subsídios à produção doméstica, mas também serão apresentados elementos em relação ao acesso aos mercados e subsídios às exportações da UE.

Proteção à produção interna

A União Européia, ao lado dos Estados Unidos e do Japão, subsidia fortemente sua agricultura. Para mensurar a dimensão dos subsídios,

a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – desenvolveu o Producer Support Estimate – PSE –, definido como o valor monetário anual de transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, mensurado a valores de porta da fazenda. Em outras palavras, o PSE mensura o apoio aos produtores provenientes das políticas relacionadas à agricultura, em relação a uma situação sem essas mesmas políticas. O percentual do PSE (%PSE) representa o valor das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores, dividido pelas receitas brutas das propriedades rurais⁴.

Na Tabela 1, quantificam-se os subsídios aos produtores (PSE) para os países da OCDE, com destaque para a UE, os Estados Unidos e o Japão. Ao contrário do que se poderia esperar após a Rodada do Uruguai, constata-se uma relativa estabilidade no volume de proteção aos agricultores (PSE), na OCDE como um todo, da ordem de US\$ 230 bilhões anuais ou • 255 bilhões (média 2000-2002)⁵. Esse valor representa 31% das receitas brutas recebidas pelos produtores, medido pelo valor total da produção (a preços de porteira), mais os subsídios. Isso significa que quase um terço da renda dos agricultores provém de subsídios.

O PSE da UE, no ano de 2002, ultrapassou os US\$ 100 bilhões, superior em US\$ 5 bilhões a média do período de 1986-88. Em termos percentuais, o PSE atingiu 36%, o dobro dos EUA (18%), superior à média dos países da OCDE (31%); inferior à do Japão (59%), da Coreia (66%), da Noruega (71%) e da Suíça (75%). Para esses três últimos países, o valor do PSE indica que, de cada US\$ 3 recebidos pelos produtores, US\$ 2 provém de subsídios, indicando uma enorme proteção à agricultura, apesar da diminuição de produtores rurais, como visto anteriormente.

⁴ Para melhor compreensão do PSE e outros conceitos relativos à proteção da produção agrícola, ver OCDE (2002a).

⁵ Na página da Internet da OMC aparece um comentário em que os valores dos subsídios concedidos pelos países ricos aos seus produtores rurais seriam suficientes para levar a passeio, em avião de primeira classe, uma vez e meia em volta à Terra, todas as vacas leiteiras.

Tabela 1. Subsídios aos produtores agrícolas (PSE) na OCDE (em milhões de US\$).

Ano	UE	EUA	Japão	Outros	Total
1986-88	95.425	41.831	48.906	54.696	240.859
2000-02	92.296	46.972	47.824	47.594	234.686
1999	115.330	55.433	53.809	47.991	272.563
2000	88.606	49.673	54.118	49.968	242.365
2001	87.734	51.683	45.423	42.005	226.845
2002	100.549	39.559	43.929	50.810	234.847

Fonte: OCDE (2002a; 2003a, b).

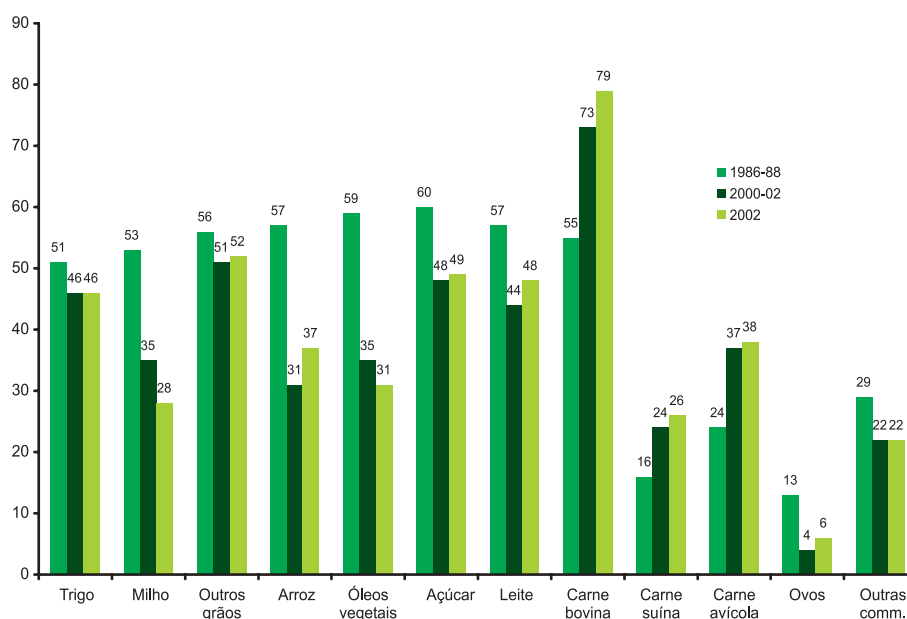
Quanto à composição do PSE na UE, em 2002, mais da metade (58%) provém do apoio aos preços de mercado, seguido pelo pagamento baseado em área plantada ou número de animais (26%) e pelo uso de insumos (8%). Para efeitos comparativos, o suporte aos preços de mercado é de 39% nos EUA, 96% no Japão e 91% na Coreia (OCDE, 2003b). Cabe insistir na tese de que preços elevados pagos aos produtores é um incentivo a produzir muito mais do que o demandado pelo mercado, causando superprodução, obrigando a conceder mais subsídios para a exportação, deprimindo os preços internacionais e afetando negativamente as exportações e a renda dos países em desenvolvimento.

Os produtos que tiveram maior proteção interna, em 2002, em termos de PSE, foram a car-

ne bovina, com 79%, carne suína, com 26%, e de aves, com 38%. Para os grãos, trigo atingiu 46%, milho, 28%, e outros grãos, 52% (Fig. 4). Em valores, o PSE para carne bovina atingiu • 25,3 bilhões, • 119,1 bilhões para o leite, • 6,8 bilhões para a carne suína, • 10,1 bilhões para o trigo e • 3,5 bilhões para a carne de aves. Os produtos de origem animal (leite, carnes e ovos) somaram • 55 bilhões, ou seja, mais de 50% do total.

Outra questão importante refere-se à caracterização dos beneficiários desses subsídios. A Comissão Europeia (European Commission, 2002b) publica na Internet dados dos prêmios pagos diretamente aos produtores de culturas e criações de animais. No ano de 2000, foram pagos benefícios diretos da ordem de • 22,4 bilhões a 4,5 milhões de produtores rurais, dos quais 2.000 produtores receberam acima de

Fig. 4. PSE (em %) por produto na União Européia.
Fonte: OCDE (2003b).



- 300 mil, 50% dos beneficiários receberam, em média, • 1.250, 70% receberam menos de • 5.000 e 5% dos beneficiários receberam 50% dos pagamentos da UE⁶. Esses dados refletem uma alta concentração dos subsídios, em que poucos grandes produtores são os maiores beneficiários dessa política. Portanto, os subsídios à produção na UE também se mostraram um instrumento perverso de equidade e distribuição de renda. Estudos posteriores devem testar a hipótese se não foram também um instrumento de transferir renda dos urbanos pobres para ricos fazendeiros.

Mais de US\$ 100 bilhões de subsídios aos produtores rurais somente num ano, muito superior ao total de exportações brasileiras e ao redor de um 1/6 de toda a riqueza produzida no Brasil, não foram suficientes para manter os pequenos produtores na agricultura nos países da UE. A Fig. 1 ilustra essa tese, comparando os números de mão-de-obra ocupada na agricultura em 1950 e 2000, por país da UE. Poderíamos nos perguntar com Ricúpero (2003, p. B2): para que afinal servem esses subsídios? A resposta dele é categórica: “para engordar o bolso dos grandes fazendeiros, das gigantescas empresas do agribusiness e de seus aliados nos Congressos e governos dos países ricos”. O argumento de que os subsídios à agricultura na Europa seria para apoiar os pequenos cai por terra⁷.

Quem paga a conta dos US\$ 100 bilhões de benefícios aos produtores rurais da UE? Para responder a essa questão, utiliza-se o indicador Estimativa do Apoio ao Consumidor (Consumer Support Estimate – CSE), desenvolvido pela OECD, definido como o valor monetário anual de transferência de ou para os consumidores de produtos agrícolas, medidos a preços de porteira de fazenda, proveniente das medidas de políticas de apoio à agricultura. Representa a transferência de recursos dos consumidores para os produtores rurais, em virtude da política agrícola.

Para os membros da OCDE como um todo, os consumidores pagaram US\$ 137,4 bilhões líquidos para a sustentação da PAC em 2002, do total de US\$ 234,8 bilhões, apropriados pelos produtores rurais. Esse valor representou 24% de custo adicional dos consumidores em despesas de consumo de produtos agrícolas, em comparação à situação sem essa política.

Para a UE, o CSE representou US\$ 49,6 bilhões, em 2002, significando quase 50% do total de US\$ 100 bilhões do SPE. Esse valor cresceu em relação ao período 2000-01, mas é inferior em US\$ 20 bilhões em relação à média de 1986-88. Os US\$ 49,6 bilhões podem ser interpretados como o custo adicional aos consumidores da UE pela existência da PAC. Caso o mercado de produtos agrícolas fosse livre, o consumidor teria uma redução de custo da ordem de 28%, nada desprezível (OCDE, 2003b). Como o PSE foi de 100 bilhões em 2002, a diferença em relação ao valor pago pelos consumidores de US\$ 49,6 em valor superior a US\$ 50 bilhões foi paga pelos contribuintes, ou seja, pela sociedade como um todo. Essa é uma forma mais velada de obrigar a todos a pagar benefícios para uma categoria. A Fig. 5 apresenta o custo adicional da PAC para os consumidores, para diferentes produtos. O sinal positivo indica que os consumidores pagam a mais o negativo que recebem.

Para efeitos comparativos, nos Estados Unidos, os consumidores não contribuem para o pagamento dos subsídios aos produtores. Por sua vez, no Japão, os consumidores pagam US\$ 54 bilhões, valor superior aos próprios subsídios concedidos aos produtores (US\$ 44 bilhões) e têm um custo adicional ocasionado pela proteção de 51% (CSE). Os consumidores coreanos pagam, pela proteção à sua agricultura, US\$ 20,6 bilhões e têm um custo adicional no consumo de produtos agrícolas de 64% (OECD, 2003b).

Em artigo recente, Tangerman (2003) analisou a evolução dos subsídios nos países da

⁶ Nesses valores não estão computados os dados da Grécia.

⁷ Em conferências internacionais, como a de Capri, em 2003, sobre a reforma da Política Agrícola e a OMC, isso é dito publicamente por estudiosos europeus.

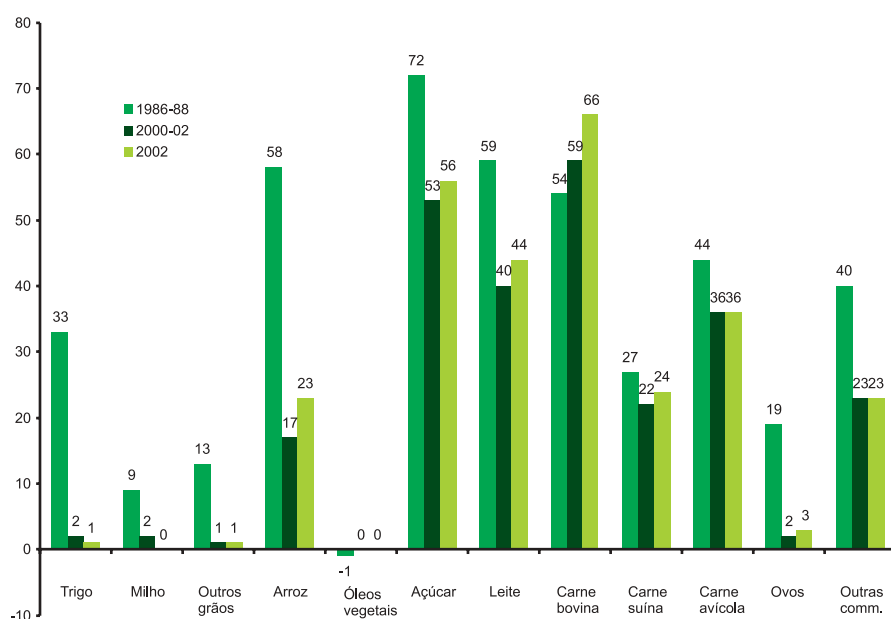


Fig. 5. CSE (em %) por produto da União Européia.
Fonte: OCDE (2003b).

OECD, 10 anos após o término da Rodada do Uruguai. Como princípio, defende que a redução das distorções de comércio (por exemplo, tarifas) e melhoras na racionalidade das políticas domésticas (por exemplo, diminuição de subsídios) vão de mãos dadas. Recorda o objetivo da Rodada do Uruguai de “conseguir uma maior liberação do comércio na agricultura” (Declaração de Punta del Este, setembro 1986).

No Preâmbulo do Acordo sobre a Agricultura, os membros da Organização Mundial do Comércio concordaram em trabalhar para uma redução substancial no apoio e proteção agrícola. Utilizando dados da OCDE, constata progressos na primeira parte das negociações (1986-89), mas, após o final da Rodada, houve uma acomodação e pouco progresso. Embora os compromissos assumidos, em geral, tenham sido cumpridos pelos países, a principal causa do fraco progresso na liberalização do comércio agrícola reside na frouxidão dos compromissos, permitindo aos países cumprir as obrigações sem muito esforço.

Tangerman discute não somente as mudanças quantitativas (redução de subsídios, por exemplo), provocadas pela Rodada do Uruguai, mas também aspectos qualitativos, por exemplo, leis e ações que deixaram de ser aprova-

das ou foram modificadas pela existência daquele acordo. E observa que, no processo da recente reforma da PAC, as decisões foram tomadas considerando perspectivas domésticas, mas tinham em mente as implicações para as negociações da OMC. No Memorando da Comissão está escrito: Decoupling permitirá à EU maximizar seu capital de negociação para conseguir seus objetivos na OMC.

Pronunciamentos do comissário Franz Fischler reforçam a idéia de que a UE procurou capitalizar elementos da reforma para as próximas rodadas da OMC. Em discurso aos membros da Comissão Européia de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pesca, em 9 de julho de 2003, menciona que o pacote de reformas fortalecerá as posições de negociação na UE na Conferência Ministerial da OMC em Cancún, e que a Europa fez seu dever de casa, cabendo aos outros fazer o seu.⁸

Acesso a mercados

Esse pilar da OMC compreende o nível e a dispersão das tarifas, existência de quotas, instrumentos para barrar importações, como

⁸ Disponível no site <<http://europa.eu.int/comm/agriculture>>.

empresas estatais de comércio, monopólios locais, salvaguardas especiais, regras antidumping e barreiras sanitárias, fitossanitárias e técnicas.

A Rodada do Uruguai estabeleceu novas regras de comércio para a agricultura e impôs limites à proteção doméstica. Contudo, as tarifas para a importação de produtos agrícolas permanece complexa e mais elevada do que em outros setores. Apesar do corte nas tarifas de agricultura e alimentos, há concordância entre os estudiosos que houve pouco progresso no Acesso a Mercados. As exigências de tarifação permitiu conhecer melhor a proteção dada a determinados mercados e deu maior visibilidade para conhecer o problema. Há, contudo, dificuldades em saber quais as tarifas efetivamente aplicadas (Bureau & Salvatici, 2003).

A questão do acesso ao mercado é um dos pontos nevrálgicos das negociações multilaterais sobre a agricultura. O Grupo de Cairns e países em desenvolvimento consideram não aceitável que se tenha liberalizado o comércio de produtos manufaturados, enquanto mantêm-se sérias restrições à importação de produtos agrícolas por parte de países desenvolvidos (OCDE, 2002b).

A Rodada do Uruguai estabeleceu a necessidade de realizar novas negociações nas áreas de agricultura e serviços. Essas negociações iniciaram-se em março de 2000, mas efetivamente começam com a 4ª Conferência Ministerial em Doha, sendo seu término previsto para janeiro de 2005. Há questões básicas a negociar, como a simplificação da estrutura tarifária e a questão do favorecimento aos países em desenvolvimento, principalmente aos menos desenvolvidos, como defende a UE.

No Global Forum on Trade da OECD, em junho de 2003, Dillon (2003) propôs que a Rodada de Doha inclua, em suas prioridades, a simplificação tarifária e o corte drástico dos picos tarifários (Fórmula Suíça), salvaguardas especiais para produtos alimentares básicos dos países pobres e prioridade de acesso aos mercados para países em desenvolvimento.

No mesmo Fórum, o ministro da Agricultura do Brasil, Roberto Rodrigues, enfatizou a necessidade de se avançar nas negociações quanto ao acesso aos mercados, visto serem as exportações um instrumento fundamental para o desenvolvimento de países pobres. A abertura de mercados por países desenvolvidos tem que ser mais rápida, em vez de seguir cronogramas longínquos.

Subsídios às exportações

Os subsídios às exportações é o terceiro pilar da Rodada do Uruguai e um dos instrumentos mais distorcivos do comércio agrícola. Surge como consequência de outra distorção do mercado, qual seja, a garantia de preços acima dos praticados pelo mercado internacional: para se livrar de estoques crescentes, países ou grupos de países decidem exportar esses produtos a terceiros, o que obriga a conceder subsídios para poder competir.

Convém recordar que o compromisso da Rodada do Uruguai para a Agricultura foi de uma redução de 36% em valor sobre a base 1986-90 e de 21% em volume, até o ano 2001. Países em desenvolvimento obtiveram prazo maior de 10 anos. Os subsídios às exportações são praticados, preponderantemente, pela UE, sendo reponsável por 90% do total. Em valores, de um total de US\$ 7 bilhões em 1995, a UE era responsável por 6,3 bilhões, e, dos US\$ 6 bilhões em 1999, contribuía com US\$ 5,6 bilhões.

Para a União Européia, os valores ficaram abaixo do compromisso assumido no Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai, com exceção do volume em 1999, que superou em 7% o acordado. No ano de 2000, o volume ficou em 74% e o valor, em 50%, do compromisso (Tabela 2).

Os valores apresentados indicam que os subsídios à agricultura permanecem altos nos países desenvolvidos, sobretudo na UE. Quando se acrescenta o apoio aos serviços gerais (como pesquisa) e de promoção ao consumo, aumenta a parcela paga pelos contribuintes. Documentos da OCDE e da Comissão Européia

Tabela 2. Subsídios às exportações da UE por produto – 2000.

Produto	Volume ⁽¹⁾	% do vol. comp.	Valor ⁽²⁾	% do valor comp.
Trigo e farinha	10.204	71	108	8
Coarse grains	7.080	65	192	18
Arroz	132	99	32	88
Açúcar	882	69	373	75
Manteiga	197	49	338	36
Leite em pó	128	47	26	9
Queijo	305	95	238	70
Outros prod. lácteos	873	91	410	59
Carne bovina	475	58	383	31
Carne suína	129	29	34	18
Carne avícola	261	91	57	63
Vinho	2	99	24	60
Frutas e verduras	815	91	31	51
Álcool	891	78	96	99
Produtos incorporados			414	100

⁽¹⁾ Volume em toneladas métricas.

⁽²⁾ Valor em milhões de €.

Fonte: WTO.

clamam por reformas, baseadas numa maior orientação ao mercado, proteção ao meio ambiente e desenvolvimento rural.

Segundo Abbot, os subsídios às exportações persistem por causa do regime de proteção elevada aos preços internos. Outros argumentos para sua existência é a melhoria de posição de mercado no futuro, a redução dos custos de estocagem e a inércia das instituições para a mudança. Nas próximas negociações sobre *export competition* deverão ir além da controvérsia UE-EUA e incorporar perspectivas dos países subdesenvolvidos (Abbot & Young, 2003).

Em propostas iniciais da Rodada de Doha, a OMC propôs a eliminação dos subsídios diretos às exportações em 9 anos, para os países desenvolvidos, e de 11 a 13 anos, para os em desenvolvimento, e regras para disciplinar as instituições que concedem subsídios indiretos. As empresas públicas podem continuar a exis-

tir, mas não podem prover subsídios implícitos à exportação, nem se constituir em monopólio. A ajuda alimentar é justificada para fins humanitários, mas não pode ser utilizada como forma de se livrar dos estoques. Em um *position paper*, a UE propôs a eliminação de subsídios à exportação de trigo, óleos vegetais e fumo, mas não para produtos lácteos e açúcar. Com o fracasso da Reunião Ministerial de Cancún, os problemas se avolumam e os países desenvolvidos continuarão a subsidiar suas exportações. Estamos na presença de um novo confronto no comércio: países desenvolvidos x países em desenvolvimento.

Reformas da PAC⁹

Os argumentos principais que levaram a mudanças sucessivas na PAC podem ser sintetizados em:

- Superprodução agrícola, causada por subsídios ao volume de produção, comprometendo recursos naturais como a água e obrigando a estoques elevados e exportações subsidiadas.
- Limitação de recursos orçamentários da UE para fazer frente a crescentes necessidade de pagamentos de subsídios aos produtores agrícolas, consumindo quase a metade do orçamento.
- Pressões de outros países e organismos multilaterais quanto à necessidade de liberalização do acesso ao mercado e eliminação dos subsídios às exportações.
- Pressão da sociedade e dos países pagadores líquidos para mudanças na forma e nos critérios de pagamento dos subsídios (Petit, 2003).

A Reforma da CAP de 1992 parte do pressuposto da necessidade de rever a política agrícola da Comunidade, inserindo-a no contexto da OMC. Inicia-se um processo que objetiva a desvinculação do apoio aos produtores, via produção. Ainda que de forma tímida, foram introduzidos conceitos de perspectivas regionais, sociais e ambientais. Procurou-se estabilizar a

⁹ Ver quadro síntese da PAC e suas reformas no Anexo I.

renda dos produtores e assegurar que os agricultores permaneceriam nas áreas rurais (Delgado & Ramos, 2002).

O Acordo de Berlim de 1999 (Agenda 2000), que estabelece as diretrizes para a PAC no período de 2000 a 2006, incorpora os conceitos da multifuncionalidade da atividade agrícola, do desenvolvimento rural e do meio ambiente. O desenvolvimento rural é reconhecido como o segundo pilar da PAC. Introduzem-se critérios de equidade e sustentabilidade, relacionados à alocação da ajuda da CAP. Reconhece a complementaridade entre os setores rural e urbano (Gatto et al., 2002).

O conceito de multifuncionalidade torna-se básico na PAC, embasado em estudos acadêmicos e como suporte para uma nova política agrícola, definida como a “agricultura cujo papel nas sociedades modernas não se limita à produção de alimentos saudáveis e de qualidade, mas inclui outras funções como a preservação do meio ambiente, cuidados com a paisagem e a capacidade de reter pessoas e trabalhadores em áreas rurais e agrícolas” (European Commission, 1999b; Kyed et al., 2002; Lankoski, 2002). Esse conceito tem sido visto com reservas por países exportadores de produtos agrícolas, e interpretado como uma forma de justificar subsídios à agricultura. Constitui-se em potente fonte de atrito de comércio entre os Estados Unidos e a Europa (Freshwater, 2002).

A Reforma de Meio Termo da PAC em 2003 (26 de junho) tem sido anunciada como uma revolução na concepção da política agrícola. Segundo o comissário Fischler, as reformas da PAC direcionam-se, progressivamente, para menos subsídios à produção (que resultam em regulamentação excessiva, distorções de mercado, superprodução e problemas ambientais) e mais pagamentos diretos aos produtores (por serviços públicos, como manutenção do meio ambiente).

A aprovação da Reforma da PAC também foi destaque na imprensa européia no dia 27 de junho de 2003. O *Corriere della Sera*, da Itália,

destacou em manchete: “Menos subsídios, mais ajuda ao meio ambiente. Sim da Europa à Revolução Verde” (Si della Europa..., 2003). O *Le Figaro*, da França: “Reforma da PAC – queixa dos produtores. Os Quinze reformam a PAC em profundidade” (La France..., 2003). O *Le Monde*, da França: “A União Européia faz a revolução agrícola” (L’Union Européenne..., 2003). E o *Die Welt*, da Alemanha: “Agricultura da Europa permanece cara” (Europas landwirtschaft..., 2003).

Os princípios orientadores dessa Reforma foram:

- Maior orientação da produção agrícola ao mercado.
- Subsídios desvinculados, pelo menos parcialmente, do volume de produção.
- Pagamento único anual por produtor, vinculado ao respeito a standards de meio ambiente, alimentos seguros e bem-estar animal.
- Fortalecimento da posição européia nas próximas negociações da OMC.
- Mensagem aos parceiros comerciais, em especial aos países em desenvolvimento.

Os subsídios aos produtores continuarão da mesma monta para os próximos anos (até 2013). Em termos reais, um custo para a PAC de • 45,4 bilhões, em valores de 2002. Como os subsídios estarão desvinculados da produção, espera-se uma diminuição da produção e, por consequência, a diminuição de subsídios às exportações, que distorcem o comércio internacional. Esse assunto interessa diretamente aos países em desenvolvimento. A seguir, apresenta-se uma síntese dos elementos da Reforma da PAC de 2003¹⁰:

Pagamento único anual aos produtores

O Acordo estabelece um pagamento único ao agricultor, independente de seu volume

¹⁰ Informações obtidas no site da Comissão Europeia na Internet, <www.eu.int/comm/agriculture>, em julho de 2003.

de produção, tendo como referência a valor recebido entre 2000 e 2002. Esse mecanismo começará em 2005, podendo os países adotarem um período de transição, caso julguem necessário, mas sua implementação deve ocorrer até 2007. Para evitar o risco de abandono de terras, os Estados membros podem manter pagamentos vinculados à produção para terras aráveis até o limite de 25%. Alternativamente, ou até 40% dos prêmios suplementares ao trigo duro podem ser mantidos ligados à produção.

No setor animal, os Estados membros podem decidir entre:

- Retenção de até 100% do presente prêmio para bezerros e de até 40% do prêmio de abate.
- Manutenção também de 100% do prêmio de abate ou alternativamente até 75% do prêmio especial para machos especiais. Para ovelhas e cabras, até 50% do prêmio pode ser mantido vinculado à produção. Para o leite, o pagamento único pode ser antecipado para 2003.

Melhoria do meio ambiente, alimentos seguros, saúde e bem-estar dos animais

O pagamento único ao produtor estará vinculado a padrões de respeito ao meio ambiente, alimentos seguros, saúde de animais e plantas e bem-estar animal. Os Estados membros podem oferecer um sistema de assistência técnica (aconselhamento) aos produtores. Até 2006, esse sistema é voluntário, mas a partir de 2007 será obrigatório para os Estados membros, e optativo para os produtores.

Fortalecimento do desenvolvimento rural

O Acordo estabelece também incentivos anuais de até • 3.000 por propriedade, pelo prazo máximo de 5 anos, para melhorar a qualidade dos produtos e os processos de produção. Concede também apoio temporário e regressivo, num prazo máximo de 5 anos e anual de

até • 10.000, para ajudar os agricultores a introduzirem os padrões exigidos pela legislação da UE, apoio anual para os gastos adicionais para o bem-estar dos animais de no máximo • 500 por unidade animal, e, finalmente, apoio ao investimento para jovens agricultores.

Para financiar os custos adicionais do programa de desenvolvimento agrícola, haverá uma redução de 3%, em 2005, 4%, em 2006 e 5%, a partir de 2007 (até 2013) do pagamento direto aos grandes produtores. Essa medida significará um aumento anual no fundo de desenvolvimento rural de • 1,2 bilhão.

Estabilização dos mercados

Em relação à estabilização dos mercados, para cereais, o Acordo estabelece a manutenção do preço de intervenção de • 63 a tonelada, mas reduz a correção sazonal em 50%, e o preço de intervenção do centeio é eliminado. Em relação às culturas proteicas, mantém-se a suplementação de • 9,7 a tonelada, a ser convertida em pagamento por ano de • 55,57 ao hectare, para um limite máximo de 1,4 milhão de ha. As plantas energéticas têm uma ajuda de • 45 por hectare, com um limite de 1,5 milhão de ha.

Para o trigo duro, nas regiões tradicionais, o pagamento independe da produção. Mas os Estados membros podem decidir se mantêm 40% dos benefícios vinculados ao volume de produção. O benefício é fixado em • 313 por hectare, em 2004, 291 por hectare, em 2005, e • 285, em 2006.

Para a batata, mantém-se o preço mínimo, sendo 40% do pagamento feito como pagamento único. O preço de intervenção do arroz é reduzido em 50%, para • 150 a tonelada, limitado a 75 mil t por ano. A ajuda direta passa de • 52 para • 177 a tonelada. Há uma redução de 25% no preço de intervenção da manteiga, progressivo de 2004 a 2007, e as compras de intervenção diminuem de 70 mil t, em 2004, para 30 mil t, em 2007. Para o preço do leite em pó, houve um corte de 15% (de 2004 a 2007).

Considerações finais

Nas décadas após a Segunda Guerra Mundial, a agricultura na UE modernizou-se, com o aumento da produção e de sua eficiência produtiva. Contribuiu para essa evolução a implementação de uma política agrícola, com sustentação de preços aos produtores e severas restrições à importação de terceiros países, além da evolução tecnológica. Assim, a Europa faminta dos anos 1940 e 1950 transforma-se em exportadora líquida de alimentos, nos dias atuais. A PAC não foi eficaz em seu objetivo de manter os trabalhadores no campo, já que o êxodo rural foi grande, notadamente de pequenos produtores.

A mesma política, porém, criou distorções no mercado, como a superprodução e os estoques crescentes dos principais produtos agrícolas, e comprometeu quase a metade de todos os recursos orçamentários da UE. Para se livrar dos estoques, que viraram montanhas de leite, manteiga, cereais e carnes, criaram-se novos subsídios para as exportações, vez que os preços internos protegidos se encontravam em patamar superior aos praticados no comércio internacional. Além das dificuldades de acesso ao mercado, a exportação subsidiada distorceu o mercado internacional, gerando protestos por parte de países concorrentes, incluindo países em desenvolvimento, e preocupações de organizações internacionais de comércio, como a OMC.

Há muito tempo se faziam necessárias reformas profundas na concepção e operacionalização da PAC, retardadas pelos interesses múltiplos presentes de grupos de produtores e de países interessados, e pela inércia de um complexo sistema de gestão. O primeiro sinal mais forte de mudança ocorre no Acordo de Berlim, de 1999, em que se reduziram alguns preços de sustentação e se iniciou a implementação de uma nova proposta de desenvolvimento rural, o segundo pilar da PAC.

Mas a mudança mais significativa ocorre com a Revisão de Meio Termo, de junho de 2003, em que os 15 países concordam com o princí-

pio básico de desvincular os subsídios do volume de produção, ainda que em etapas. O volume de subsídios continua da mesma monta, mas concedido como pagamento único anual, baseado nos benefícios históricos recebidos pelos produtores no período de 2000-02. Saliente-se que a reforma altera o apoio à produção interna, mas mantém como estão os outros dois pilares das negociações da OMC: a) acesso aos mercados; b) subsídios às exportações. Esses dois itens interessam mais diretamente ao Brasil.

A questão é saber como os produtores rurais da UE vão reagir diante dessas mudanças. Esse novo mecanismo será suficiente para que os produtores captem os sinais de mercado, reduzam a superprodução, dando acesso de mercado a países em desenvolvimento e eliminando os subsídios às exportações? Ou continuarão a produzir os mesmos produtos com os mesmos volumes, mesmo que não venham a ser recompensados pela quantidade produzida? Os formuladores da PAC são otimistas quanto aos efeitos esperados, enquanto terceiros países, entre eles o Brasil, são céticos quanto aos resultados esperados (Instituto de Estudos de Comércio e Negociações Internacionais, 2003).

Há poucas chances de a UE abdicar da auto-suficiência de alimentos. A fome depois da guerra ainda pesa nas decisões. Além disso, os europeus, em geral, não confiam que os americanos e menos ainda os países em desenvolvimento possam suprir de produtos agrícolas, com segurança, o vasto mercado europeu. Portanto, o acesso ao mercado europeu por produtos brasileiros continuará sendo difícil. A reforma da PAC mantém subsídios à produção de carnes, com decoplagem (desvinculação) parcial e progressiva. A redução dos preços de intervenção na Reforma da PAC para arroz e leite não tem importância para o Brasil. Ao Brasil interessa sobremaneira uma diminuição dos subsídios às exportações da UE, principalmente em carnes. Em 2001, a UE exportou para o resto do mundo • 3,8 bilhões em carnes e mais • 0,856 bilhão em animais vivos. A exportação agrícola total foi de • 60,1 bilhões.

A ampliação da União Europeia para 25 países em 2004 deverá dificultar ainda mais o acesso do Brasil ao mercado europeu, já que a maioria dos 10 novos países tem a agricultura como uma força exportadora. Presume-se que haja perdas de mercado para o Brasil em duas direções: a) nos atuais 15 países da UE, já que os novos integrantes suprirão aquele mercado; b) nos novos integrantes, já que estes serão obrigados a comprar dos antigos 15 países, e o que comprarem de terceiros serão obrigados a aplicar as taxas da UE sobre a importação.

Quanto às negociações multilaterais de comércio em curso na OMC, esperam-se alguns progressos, naturalmente longe de atender aos interesses de países exportadores como o Brasil e outros países em desenvolvimento, que têm pressa em acelerar seu crescimento. Ainda que não justificados, do ponto de vista econômico e também social, os subsídios aos produtores agrícolas, particularmente na UE, estão de certa forma arraigados à cultura e ao sistema produtivo, que tornam inviáveis reformas radicais em curto prazo, do ponto de vista do poder político vigente.

Para uma liberalização do comércio agrícola na UE, há um longo caminho a percorrer de um processo de decisão política complexo, porque envolve 15 países, mais 10 outros que ingressarão em breve, agricultores, sistemas agroindustriais, políticos, etc. Ainda que a liberalização dos mercados internacionais de produtos agrícolas favorecesse o crescimento de países em desenvolvimento, estamos longe de uma solidariedade mundial efetiva. Não sobra outra alternativa aos países em desenvolvimento, como o Brasil, do que pressionar e negociar. Mesmo após o fracasso de Cancún. Sem negociação, acontecerá o pior: o isolamento!

Referências

ABBOT, P.; YOUNG, L. M. Export competition issues in the Doha Round. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON AGRICULTURAL POLICY REFORM AND THE WTO, 2003, Capri, Italy. **Where are we heading**. Capri: Università della Calabria: ERS-IATRC, 2003. CD-ROM.

BALDOCK, D.; DWYER, J.; VINAS, J. M. S. **Environmental integration and the CAP**: a report to the European Commission. Madrid: Institute for European Environmental Policy, 2001. 113 p.

BUREAU, J. C.; SALVATICI, L. WTO negotiations on market access: what we know, what we don't know and what we should. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON AGRICULTURAL POLICY REFORM AND THE WTO, 2003, Capri, Italy. **Where are we heading**. Capri: Università della Calabria: ERS-IATRC, 2003. CD-ROM.

DELGADO, M. Del M.; RAMOS, E. Understanding the institutional evolution of the European rural policy: a methodological approach. In: EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS CONGRESS, 10., 2002, Zaragoza. **Exploring diversity in the European agri-food system**. The Netherlands: EAAE, 2002. CD-ROM.

DILLON, H. S. **Governance reform in agricultural trade**: market access and developing countries. Paris: OCDE, 2003. 13 p. Global Forum on Trade

EUROPAS Landwirtschaft bleibt teuer. **Die Welt**, Berlim, p. 5, 27 jun. 2003.

EUROPEAN COMMISSION. **The Cork Declaration: a living countryside**. In: THE EUROPEAN CONFERENCE ON RURAL DEVELOPMENT, 1996, Cork, Ireland. 1996. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_en.htm>. Acesso em: jul.2003.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Agriculture. **Prospects for agricultural markets in the European Union - 2003-2010**. 2003. 25 p. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003/index_en.htm>. Acesso em: jul. 2003.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Agriculture. **Rural developments, CAP 2000**. 1999a. 78 p. (Working Document). Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000>>. Acesso em: jul. 2003.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General of Agriculture. Safeguarding the multifunctional role of EU agriculture: which instruments?. **Info-Paper**, Brussels, 1999b. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/document/ip3_en.pdf>. Acesso em: jul. 2003.

EUROPEAN COMMISSION. European Environmental Advisory Councils. **A sustainable agricultural policy for Europe**. 2002a. 43 p. Disponível em: <<http://europa.eu.int/>>. Acesso em: jul. 2003.

EUROPEAN COMMISSION. **31st. Financial Report on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund EAGGF**. Guarantee Section – 2001 Financial Year. Brussels, 2002b. 46 p.

FAO. Agriculture: agricultural production: crops primary. In: FAO. **FAOSTAT**: FAO statistical databases. Disponível em: <<http://apps.fao.org/page/collections?subset=agriculture>>. Acesso em: jul. 2003a.

FAO. Agriculture: agricultural production: livestock primary. In: FAO. **FAOSTAT**: FAO statistical databases. Disponível em: <<http://apps.fao.org/page/collections?subset=agriculture>>. Acesso em: jul. 2003b.

FAO. Long-term series (decennial) agricultural population & economically active population. In: FAO. **FAOSTAT**: FAO statistical databases. Disponível em: <<http://apps.fao.org/page/collections?subset=agriculture>>. Acesso em: jul. 2003c.

LA FRANCE accepte une réforme de la politique agricole. **Le Figaro**, Paris, 27 juin 2003. Cahier 2.

FRESHWATER, D. A U.S. perspective on multifunctionality. In: EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS CONGRESS, 10., 2002, Zaragoza. **Exploring diversity in the European agri-food system**. The Netherlands: EAAE, 2002. CD-ROM.

GATTO, E.; HEUKE, R; VELASQUEZ, B. Rural development and non trade concerns: the case of Italy. In: EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS CONGRESS, 10., 2002, Zaragoza. **Exploring diversity in the European agri-food system**. The Netherlands: EAAE, 2002. CD-ROM.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. **A reforma da PAC da União Européia**. São Paulo: Icone, 2003. 14 p. Mimeografado.

KYED, K. KAERGAERD, N; ZOBBE, H. Multifunctionality and the European common agricultural policy: a theoretical problem. In: EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS CONGRESS, 10., 2002, Zaragoza. **Exploring diversity in the European agri-food system**. The Netherlands: EAAE, 2002. CD-ROM.

LANKOSKI, J. Multifunctional agriculture: a framework and policy design. In: EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS CONGRESS, 10., 2002, Zaragoza. **Exploring diversity in the European agri-food system**. The Netherlands: EAAE, 2002. CD-ROM

LOYAT, L.; PETIT, Y. **La politique agricole comum**: en enjeu de la société. Paris: Reflex Europa, 2002. 190 p.

OCDE. **Agricultural policies in OECD countries**: monitoring and evaluation 2002. Paris, 2002a. 238 p.

OCDE. **Agricultural policies in OECD countries**: monitoring and evaluation 2003: highlights. Paris, 2003a. 54 p.

OCDE. **Agricultural policies in OECD countries**: monitoring and evaluation 2003. Paris, 2003b. 238 p.

OCDE. **Tool kit for trade policy makers**. Paris, 2002b. CD-ROM.

PETIT, M. The current process of CAP Reform: implications for WTO negotiations. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON AGRICULTURAL POLICY REFORM AND THE WTO, 2003, Capri, Italy. **Where are we heading**. Capri: Università della Calabria: ERS-IATRC, 2003. CD-ROM.

RICÚPERO, R. A pobreza rural dos ricos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, B2, 6 jul. 2003.

SÍ DELLA Europa alla rivoluzione verde. **Corriere de la Sera**, Roma, p. 3, 27 jun. 2003.

L'UNION europeenne fait la révolution agricole. **Le Monde**, Paris, p. 1, 27 juin 2003.

TANGERMAN, S. Agricultural policies in OECD countries - 10 years after the Uruguay Round: how much progress. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON AGRICULTURAL POLICY REFORM AND THE WTO, 2003, Capri, Italy. **Where are we heading**. Capri: Università della Calabria: ERS-IATRC, 2003. CD-ROM.

ZOBBE, H. The economic and historical foundation of the common agricultural policy in Europe. In: EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS CONGRESS, 10., 2002, Zaragoza. **Exploring diversity in the European agri-food system**. The Netherlands: EAAE, 2002. CD-ROM.

Anexo 1. Quadro-síntese da PAC e suas reformas.

Etapa	Ação
Criação da PAC Tratado de Roma 1957): Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo, Holanda	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos: (i) Crescimento da produtividade; (ii) garantir nível de bom nível de vida da população rural; (iii) estabilizar os mercados; (iii) segurança no abastecimento; (iv) preços razoáveis aos consumidores. • Princípios: (i) Unicidade de mercado; (ii) preferência comunitária; e, (iii) solidariedade financeira. • Mecanismos: (i) Preços de intervenção; (ii) restrições a importações de terceiros países; (iii) subsídios às exportações.
PAC de 1960 a 1980 –1973 - Novos: Dinamarca, Reino Unido, Grécia (1981), Espanha e Portugal (1986).	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados: (i) Aumento da produção, via produtividade, torna a Europa de importadora a exportadora de alimentos;(ii) criação de excedentes no mercado (montanhas de cereais e produtos lácteos); (iii) aumento das despesas da Comunidade com a garantia de preços, custos de estocagem e subsídios à exportação. • Reforma Plano Mansholt (1972). Medidas para: (i) favorecer os agricultores (investimentos seletivos); (ii) comercialização e transformação de produtos agrícolas; (iii) regionais (zonas de montanha e desfavorecidas). Pouca efetividade. • Quotas para limitar a produção. Anos 1960: açúcar; 1984: leite. • Witch over (1984): ECU verde – compensação aos produtores pela variação das moedas na Comunidade. • Disciplina orçamentária: limite de crescimento das despesas, imposto pelo Conselho Europeu.

Continua...

Continuação. Anexo 1.

Continuação

Etapa	Ação
PAC anos 90	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Mac Sharry (1992): a) liberalizar o mercado (negociações do GATT); b) generalização das quotas para as grandes culturas; c) cereais: redução dos preços administrados, compensação por ajudas desvinculadas da produção e obrigação de deixar terras em pousio. • Excedentes de produção continuam. Para reduzir estoques, exportações com subsídios. • Elevados Subsídios à produção (PSE em 2002 de US\$ 100 bilhões) e às exportações, e restrições ao acesso ao mercado geram protestos de americanos, outros países e controvérsias com organizações internacionais (OMC), por distorções no mercado internacional.
Agenda 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Redução dos Preços de Intervenção a) Cereais: (i) diminuição dos preços de intervenção (15% em 2 anos); (ii) manutenção das taxas de pousio; b) Carne Bovina: (iii) redução de preços de intervenção de 20%; (iv) compensação pelas perdas por prêmios; c) Produtos Lácteos: (v) manutenção de quotas até 2006 e redução dos preços da manteiga e do leite em pó (15%). • Fortalecimento do Desenvolvimento Rural e Proteção ao Meio Ambiente. • Introdução do Conceito de Multifuncionalidade de Agricultura.
Reforma de 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamento Único Anual aos produtores rurais, desvinculado do volume de produção, a ser introduzido a partir 2004 até 2007. Objetivo: diminuir o excedente de produção, mas manter subsídios para os produtores rurais. • Medidas para a Melhoria do Meio Ambiente, Alimentos Seguros, Saúde e Bem-estar dos animais. • Fortalecimento do Desenvolvimento Rural. • Medidas pontuais de redução de alguns preços de intervenção e de correção sazonal desses preços, como arroz, centeio, manteiga. • União Européia capitaliza as próximas rodadas de negociações multilaterais de comércio mundial (Rodada de Doha). • Ampliação da União Européia (10 novos países): (i) incorporação progressiva (até 2013); (ii) congelamento do orçamento da PAC; (iii) consequências para o Brasil, com a aplicação de tarifas da UE para produtos exportados pelo Brasil para aqueles países e concorrência (desleal!) de produtos desses na nova UE.

Situação atual e perspectivas para o setor lácteo

Maria Helena Fagundes¹

O Brasil é o segundo maior importador de leite em pó integral, representando, na média dos últimos 5 anos, 7,7% das importações mundiais desse produto, uma média de 101,7 mil toneladas anuais entre 1998 e 2002, a preços internacionais deprimidos, sendo este o setor mais subsidiado, entre todas as atividades agrícolas, pelos países desenvolvidos. Em 2002, o leite em pó integral representou 53% do total das importações brasileiras de lácteos.

O déficit na balança comercial de lácteos evoluiu de US\$ 445,2 milhões em 1997; para US\$ 500,8 milhões em 1998; US\$ 432,4 milhões em 1999; US\$ 359,7 milhões em 2000; US\$ 153,5 milhões em 2001; e US\$ 207,3 milhões em 2002. Entre janeiro e maio de 2003, o déficit na Balança Comercial Brasileira de Lácteos foi de US\$ 42,9 milhões. O país constitui-se, portanto, num importador líquido de lácteos.

Apesar disso, foi somente em abril de 2001, que o País implantou a cobrança de direitos antidumping sobre o leite em pó importado originário da União Européia e da Nova Zelândia. Com os países do Mercosul e uma específica empresa da Dinamarca, foi firmado um compromisso de preços.

É oportuno lembrar que, os preços internacionais, considerados parâmetros para medidas de defesa comercial, são formados a partir de contratos de venda dos grandes ofertantes,

principalmente da União Européia, refletindo os subsídios internos e às exportações. Conclui-se então que esses preços são, por um lado, insuficientes para a aplicação de medidas de defesa comercial e, por outro, porque forçam uma redução dos preços internos dos países expostos a esses preços, e inviabilizam a produção doméstica desse setor, dada a evolução dos custos de produção.

Apesar do aumento da produção interna de leite em 35% – entre 1991, quando houve o fim da intervenção governamental no setor, e 2002 – o País ainda importou, em média, o equivalente a 9,2% da sua produção interna.

A produção de leite é típica de pequena propriedade em todo o mundo. No Brasil, os dados do Censo Agropecuário de 1996 (IBGE, 2003c) informam que, do total do leite produzido em propriedades cuja finalidade única do rebanho é a produção de leite, 44,1% são realizadas em propriedades com até 50 ha. Na Região Sul, esse percentual é de 79,6%, sendo de 42,0% sua participação na produção de leite na Região Nordeste.

Os preços reais pagos ao produtor, não sendo suficientes para remunerar o custo médio variável dos sistemas de produção existentes, passam a expulsar uma grande quantidade de produtores da atividade.

É importante que se considerem os custos para o País de desincentivar a produção de

¹ Técnica de planejamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Conab. E-mail: mh.fagundes@conab.gov.br.

leite, sabendo-se que o tempo estimado de reposição do potencial de produção de leite hoje existente, uma vez iniciada a transição para gado de corte, situa-se entre 5 e 20 anos.

Além da exposição a um comércio internacional realizado a preços distorcidos por subsídios, que induz a importações mesmo numa atividade em que o País é competitivo, a pecuária de leite nacional defronta-se com a sazonalidade de preços derivada da diferença da quantidade produzida entre safra e entressafra. As duas circunstâncias forçam a queda dos preços pagos ao produtor interno. Essa situação fez com que, em novembro de 2002, o Conselho Monetário Nacional incluísse o leite entre os produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM.

Essa política visa, além de conceder aos beneficiadores recursos para a estocagem de derivados com taxas de juros preferenciais, retirando do mercado os excedentes de produção na safra, o cumprimento da condicionalidade de pagamento, aos produtores de leite in natura ou suas cooperativas, de, pelo menos, o valor mínimo líquido, para o leite entregue na plataforma das usinas.

Os fatos acima apontam para a importância de se retomar a discussão de políticas públicas apropriadas para o setor, que, desde 1991, quando o governo se afasta da sua regulamentação, sofre a concorrência de importações subsidiadas e queda dos preços internos reais pagos ao produtor.

Cenário internacional e regional do setor lácteo

Leite in natura

A produção mundial de leite in natura aumentou 3,1% nos últimos 6 anos, quando comparamos a média dos 3 primeiros anos com a média

dos 3 últimos anos, no período entre 1998 e 2003 (Tabela 1).

O Brasil é o quinto maior produtor mundial, com 5,3% do total produzido, e cuja produção cresceu 7,4% se for comparada à média dos 3 primeiros anos com a dos 3 últimos anos, entre 1998 e 2003.

O maior produtor mundial é a União Europeia (29,9%, em média, da produção mundial) cuja produção cresceu 0,6% entre os períodos citados. A produção daquele país é sujeita ao regime de quotas com pesadas penalidades para os produtores que excederem a quota.

Em segundo lugar está os Estados Unidos (19,6%, em média, da produção mundial) cuja produção cresceu 4,0% entre os períodos citados; sendo a Índia o terceiro maior produtor com 9,4% da produção mundial e cuja produção cresceu 1,7% entre os períodos em questão. Em quarto lugar está a Federação Russa (8,5%, em média, da produção mundial) cuja produção cresceu 2,6% entre os dois períodos citados.

A Nova Zelândia, com uma participação média de 3,3% da produção mundial, é o sexto maior produtor, cuja produção aumentou 18,2% entre os períodos citados; a seguir vem a Polônia com 3,1% da produção mundial, com a produção caindo 0,8% entre os dois períodos analisados; a Austrália, com 2,8% da produção mundial, com a produção aumentando 6,7% entre os dois períodos; a Argentina, com 2,4% da produção mundial, e cuja produção experimentou uma expressiva queda de 14,0% no período em questão; o México também com 2,4%, em média, da produção mundial e com a produção caindo 7,9%; e o Canadá, com 2,1% da produção média mundial, cuja produção caiu 0,5% no período em questão.

Esses 11 países foram responsáveis por 89,0% da produção média mundial entre 1998 e 2003 (estimativa para esse último ano).

Leite em pó integral²

A Tabela 2, a seguir, apresenta a produção, as exportações e o percentual da produ-

² O leite em pó integral representou, em valor, 31,4% do total do comércio internacional de leite em pó integral, leite em pó desnatado, manteiga e queijo em 2002; o leite desnatado representou 21,8% do total; a manteiga 13,6%; e o queijo 32,9%. O leite em pó integral (NCMs 0402 2110 e 0402 2910) representou 44% das importações brasileiras de lácteos (NCMs 0401 a 0406) em 1997; 46,9% em 1998; 53% em 1999 e 2000; 47% em 2001; e 53% em 2002.

Tabela 1. Leite de vaca: produção mundial e dos principais países, de 1998 a 2003, em 1.000 t.

País/região	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Produção média no período (6 anos)	Participação média na produção mundial (%)	Taxa de cresc. 2003/02 est. (%)	Taxa de cresc. média: os 3 primeiros anos s/ média dos 3 últimos anos (%)
União Européia	113.753	115.218	114.900	115.165	115.355	115.375	114.961,0	29,9	0,02	0,6
Estados Unidos	71.373	73.807	76.004	74.996	77.035	77.970	75.197,5	19,6	1,21	4,0
Índia	35.500	36.000	36.250	36.400	36.200	37.000	36.225,0	9,4	2,21	1,7
Federação Russa	33.000	32.000	31.900	33.000	33.250	33.200	32.725,0	8,5	-0,15	2,6
Brasil	19.292	19.680	20.400	21.166	21.053	21.535	20.521,0	5,3	2,29	7,4
Nova Zelândia	11.640	11.070	12.235	13.162	13.925	14.204	12.706,0	3,3	2,00	18,2
Polônia	12.500	12.068	11.800	11.894	12.000	12.200	12.077,0	3,1	1,67	-0,8
Austrália	9.722	10.483	11.172	10.860	11.607	11.000	10.807,0	2,8	-5,23	6,7
México	8.366	8.877	9.305	9.501	9.560	9.575	9.197,3	2,4	0,16	7,9
Argentina	9.450	10.300	9.800	9.500	8.200	7.700	9.158,3	2,4	-6,10	-14,0
Canadá	8.200	8.164	8.161	8.106	8.130	8.170	8.155,2	2,1	0,49	-0,5
Países acima	332.796	337.667	341.927	343.750	346.315	347.929	341.730,7	89,0	0,47	2,5
Outros	40.870	40.450	40.479	42.546	44.376	44.376	42.185,5	11,0	-0,04	7,8
Total mundial	373.666	378.117	362.406	386.296	392.707	392.305	383.916,2	100,0	0,41	3,1

Usou-se a relação 1 litro = 1,032 kg para a conversão em t.

Fonte: Estados Unidos (2003a); IBGE (2003d).

Tabela 2. Leite em pó integral: produção e exportações mundiais e dos principais países – 1998 a 2003 (estimativa)⁽¹⁾, em 1.000 t.

País/região	1998			1999			2000			2001			2002			2003		
	Prod.	Exp.	Exp./Prod. (%)	Prod.	Exp.	Exp./Prod. (%)	Prod.	Exp.	Exp./Prod. (%)	Prod.	Exp.	Exp./Prod. (%)	Prod.	Exp.	Exp./Prod. (%)	Prod.	Exp.	Exp./Prod. (%)
União																		
Européia	1.024	590	57,6	1.005	577	57,4	951	576	60,6	840	478	56,9	840	500	59,5	850	500	58,8
Nova Zelândia ⁽²⁾	397	383	96,5	382	382	100,0	420	407	96,9	480	511	106,5	540	521	96,5	560	545	97,8
Brasil	240	0	0,0	244	0	0,0	256	0	0,0	345	1	0,3	355	2	0,6	365	2	0,5
Argentina	210	97	46,2	244	149	61,1	202	104	51,5	185	85	45,9	180	116	64,4	170	100	58,8
Austrália ⁽³⁾	127	110	86,6	245	139	95,9	187	169	90,4	205	183	89,3	207	168	81,2	200	180	90,0
Federação																		
Russa	72	5	6,9	55	3	5,5	75	5	6,7	110	6	5,5	120	6	5,0	120	6	5,0
Estados																		
Unidos	65	12	18,5	54	4	7,4	50	15	30,0	19	0	0,0	25	0	0,0	25	0	0,0
Polônia	40	4	10,0	32	5	15,6	30	1	3,3	34	16	47,1	40	14	35,0	43	17	39,5
Ucrânia	8	2	25,0	9	2	22,2	7	4	57,1	19	11	57,9	15	7	46,7	13	5	38,5
Países acima	2.183	1.203	55,1	2.170	1.261	58,1	2.178	1.281	58,8	2.237	1.291	57,7	2.322	1.334	57,5	2.346	1.355	57,8
Outros	550	27	4,9	640	28	4,4	729	37	5,1	817	88		794	57	7,2	831	58	7,0
Total mundial	2.733	1.230	45,0	2.810	1.289	45,9	2.907	1.318	45,3	3.054	1.379	45,2	3.116	1.391	44,6	3.177	1.413	44,5

País/região	Média no período		Participação média na prod. mundial (%)	Participação média na exp. mundial (%)	Participação média das exp. na prod. (%)	Produção média		Exportações médias		Tx. de cresc. média dos 3 prim. anos (%)	
	Prod.	Exp.				98/99/00	01/02/03	98/99/00	01/02/03	98/99/00	01/02/03
União											
Européia	918,3	536,8	31,0	40,2	58,5	993,3	843,3	581,0	492,7	-15,1	-15,2
Nova Zelândia ⁽²⁾	463,2	458,2	15,6	34,3	98,9	399,7	526,7	390,7	525,7	31,8	34,6
Brasil	300,8	0,8	10,1	0,1	0,3	246,7	355,0	0,0	1,7	43,9	-
Argentina	198,5	108,5	6,7	8,1	54,7	218,7	178,3	116,7	100,3	27,3	-14,0
Austrália ⁽³⁾	178,5	158,2	6,0	11,8	88,6	153,0	204,0	139,3	177,0	33,3	27,0
Federação											
Russa	92,0	5,2	3,1	0,4	5,6	67,3	116,7	4,3	6,0	73,3	38,5
Estados											
Unidos	39,7	5,2	1,3	0,4	13,0	56,3	23,0	10,3	0,0	-59,2	-100,0
Polônia	36,5	9,5	1,2	0,7	26,0	34,0	39,0	3,3	15,7	14,7	370,0
Ucrânia	11,8	5,2	0,4	0,4	43,7	8,0	15,7	2,7	7,7	95,8	187,0
Países acima	2.239,3	1.287,5	75,5	96,3	57,5	246,7	355,0	1.248,3	1.326,7	43,9	6,3
Outros	726,8	49,2	24,5	3,7	6,8	639,7	814,0	30,7	67,7	27,3	120,7
Total mundial	2.966,2	1.336,7	100	100	45,1	2.816,7	3.115,7	1.279,0	1.394,3	10,6	9,0

⁽¹⁾ 2002 (dados preliminares, 2003 (estimativa). ⁽²⁾ Ano/safra encerrando em 31 de maio do ano apresentado. ⁽³⁾ Ano/safra encerrando em 30 de junho do ano apresentado.

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: Estados Unidos (2003b).

ção que é exportada, para os principais países produtores de leite em pó integral.

Os nove países listados participaram com 75,5% da produção média mundial de leite em pó integral, equivalente a 2.966,2 mil t/ano, entre 1998 e 2003 (União Européia 31%, em média, do total mundial; Nova Zelândia 15,6%; Brasil 10,1%; Argentina 6,7%; Austrália 6%; Federação Russa 6,0%; Estados Unidos 1,3%; Polônia 1,2%; e Ucrânia 0,4%).

Em relação às exportações, representaram 96,3% da quantidade média exportada no período, equivalente a 1.336,7 mil t/ano (União Européia 40,2% das exportações mundiais; Nova Zelândia 34,3%; Austrália 11,8%; Argentina 8,1%; Brasil 0,1%; Federação Russa 0,4%; Estados Unidos 0,4%; Polônia 0,7% e Ucrânia 0,4%). Somente três países, União Européia, Nova Zelândia e Austrália, representaram 86,3% das exportações mundiais.

Quatro países exportaram, no período em questão, acima de 50% das suas produções internas: União Européia 58,5%; Nova Zelândia 98,9%; Argentina 54,7% e Austrália 88,6%.

Os Estados Unidos exportaram, em média, 13,0% da sua produção interna; a Polônia 26%; a Ucrânia 43,7%; a Federação Russa 5,6%; e o Brasil 0,3%.

A Tabela 3 apresenta informações sobre as importações mundiais de leite em pó integral, de 1998 a 2003.

De forma diferente do que acontece com as exportações, que são em sua quase totalidade realizadas por três (86,3%) ou quatro (94,4%) países, as importações de lácteos são realizadas por mais de cem países.³

O Brasil é o segundo maior importador mundial de leite em pó integral, com 7,5% do total mundial médio importado, uma média de 100,6 mil t entre 1998 e 2003 (estimativa para este último ano). O maior importador mundial é

a Argélia, país que importou 112,7 t por ano, na média do período 1998–2003.

Se for comparada a média de importações dos três primeiros anos com a média dos três últimos, de 1998 a 2003, o Brasil diminuiu suas importações em 37,9%, passando de uma média de 124,2 t para 77,1 t.

Apenas o Brasil e a Federação Russa, entre os nove principais importadores (responsáveis por 39,6% da média das importações mundiais no período 1998 a 2003), apresentaram decréscimo de importações na média dos períodos 1998–2000 e 2001–2003.

A Fig. 1 mostra a evolução dos preços internacionais dos principais produtos da cadeia láctea (leite em pó integral, desnatado, manteiga e queijo), conforme média das cotações *high* e *low*, informadas pelo United States Department of Agriculture – Usda, FOB Norte da Europa, entre janeiro de 1997 e abril de 2003.

O período entre julho de 1999 e fevereiro de 2001, experimentou um aumento da cotação do leite em pó integral Cotação FOB Norte da Europa, que passou de US\$ 1.375,0/t para US\$ 2.112,5/t (ou +53,6%). A partir de então, inicia-se um período de queda nessas cotações, que chegam a um nível mínimo de US\$ 1.250,0/t em setembro de 2002 (ou - 40,8%)⁴. No período recente, as Cotações FOB Norte da Europa voltam a subir, tendo sido de US\$ 1.712,5/t em abril de 2003.

No que se refere ao queijo, entre janeiro e abril de 2003, suas cotações situam-se, aproximadamente, no mesmo nível de preços que o leite em pó integral e o desnatado. Na média do período em análise, no entanto, as cotações do queijo (*cheddar 40 pounds blocks*), com exceção do período de junho de 2000 a fevereiro de 2001, situaram-se entre 10% e 30% acima do leite em pó integral, com preços entre US\$ 1.700,00/t e US\$ 2.400,00/t.

³ Para o ano 2000, o sistema Unctad/Trains (*United Nations Conference on Trade and Development/Trade Analysis and Information System*) apresentou um total de 132 países importadores de leite em pó integral, leite em pó parcialmente desnatado e creme de leite (SH 0402 21).

⁴ Em agosto de 2002, chegou a ser registrada a cotação de US\$ 650,00/t para o leite em pó integral, a qual não foi aqui considerada, por não ter se mantido nos meses seguintes.

Tabela 3. Leite em pó integral: importações mundiais e dos principais países, de 1998 a 2003⁽¹⁾, em 1.000 t.

País/região	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹	Taxa de cresc. 2002/01 (%)	Import. médias 1998/2003	Participação média nas importações mundiais (%)	Importações médias		Taxa de cresc. média nos 3 primeiros anos (%)
										98/99/00	01/02/03	
Brasil	126,1	140,3	106,0	41,4	95,0	95,0	129,17	100,6	7,5	124,2	77,1	-37,9
Argélia	105	108	110	121	112	120	-7,44	112,7	8,4	107,7	117,1	9,3
Venezuela	60	67	67	90	75	85	-16,67	74,0	5,5	64,7	83,3	28,9
Malásia	15	14	17	80	82	84	2,50	48,7	3,6	15,3	82,0	434,8
China	44	69	51	41	64	74	56,10	57,2	4,3	54,7	59,7	9,1
México	46	35	34	55	45	45	-18,18	43,3	3,2	38,3	48,3	26,1
Filipinas	37	37	52	50	45	42	-10,00	43,8	3,3	42,0	45,7	8,7
Indonésia	4	4	18	35	35	40	0,00	22,7	1,7	8,7	36,7	323,1
Federação Russa	50	35	25	15	16	20	6,67	26,8	2,0	36,7	17,0	-53,6
Países acima	487	509	480	528	589	605	7,67	529,8	39,6	492,2	567,5	15,3
Outros países	743	780	838	851	822	808	-3,35	806,9	60,4	786,8	826,9	5,1
Total mundial	1.230	1.289	1.318	1.379	1.391	1.413	0,87	1.336,7	100,0	1.279,0	1.394,3	9,0

⁽¹⁾ 2002 (dados preliminares), 2003 (estimativa).

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: Estados Unidos (2203d); Brasil (2003c).

No que se refere à manteiga, suas cotações apresentam queda tendencial a partir de dezembro de 1997 (US\$ 2.000,00/t) atingindo US\$ 1.287,50/t em abril deste ano, ou -35,6% entre os dois períodos.

A Fig. 2 apresenta a evolução das cotações para o leite em pó integral FOB Norte da Europa, FOB Oceania, e cotações efetivas FOB Mercosul, entre janeiro de 1998 e abril de 2003.⁵

De janeiro de 1998 a abril deste ano, a cotação FOB Oceania (Nova Zelândia e Austrália) atinge um mínimo em agosto de 2002 (US\$ 1.218,75/t), sendo seguida pelos mínimos de US\$ 1.250,00/t em setembro de 2002, para a cotação FOB Norte da Europa e por US\$ 1.392,00/t, em outubro de 2002, para a cotação efetiva FOB Mercosul. A partir daí, as cotações voltam a subir, sendo que, neste ano de 2003, o efetivo Mercosul foi de US\$ 1.609,06 em janeiro, US\$ 1.675,03/t em fevereiro, US\$ 1.891,00/t em março, e US\$ 1.871,70/t em abril, um acréscimo de 16,3% entre janeiro e abril.

O preço FOB Norte da Europa atingiu US\$ 1.712,50/t em abril de 2003 (menos 2,14% entre janeiro e abril, devido ao início de safra naquele bloco) e o FOB Oceania alcançou US\$ 1.781,25/t no mesmo mês (+ 4,76% entre janeiro e abril, com a região entrando na entressafra).

O aumento recente dos preços do leite em pó integral deve-se, entre outras razões, à redução tendencial de produção na Argentina

(menos 23,4% entre 1999 e 2002); redução da produção na safra 2002/2003 na Austrália (seca e atual início da entressafra) e ao rígido sistema de quotas do maior produtor mundial (União Européia) que penaliza gravemente os agricultores que ultrapassam as quotas estabelecidas.

A atual valorização do euro frente ao dólar tem feito com que o Comitê de Gerenciamento do setor da União Européia (*EU Management Committee*) ceda à pressão de produtores e beneficiadores por um aumento do subsídio às exportações, viabilizando o escoamento dos excedentes daquela região.

Os anos de 1999 e 2002 (Tabela 4) foram de cotações médias anuais – FOB Norte da Europa – baixas, US\$ 1.501,04/t e US\$ 1.340,63/t, e importações brasileiras de 2,4 e 1,4 bilhões de litros equivalentes. Os anos de 1998, 2000 e 2001 apresentaram cotações médias de US\$ 1.764,38/t, US\$ 1.848,96/t e US\$ 1.972,92/t, sendo que as importações foram de 2,2, 1,8 e 0,8 bilhões de litros equivalentes, prevendo-se, para este ano de 2003, uma recuperação dos preços FOB Norte da Europa e importações nacionais de 1,0 bilhão de litros equivalentes.

As importações de leite em pó integral, apresentando tendência de queda desde 1997, não estão necessariamente vinculadas a períodos de entressafra no País, estando correlacionadas aos preços internacionais, sendo constatadas importações mesmo em períodos de safra e queda de preços reais pagos ao produtor interno.

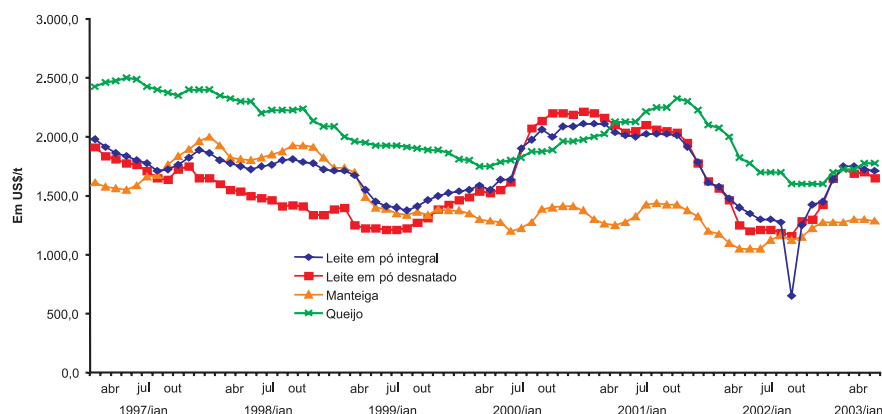


Fig. 1. Preços internacionais: leite em pó integral, desnatado, manteiga e queijo. Jan., 1997/Abr., 2003. Fonte: Estados Unidos (2003c).

⁵ As cotações efetivas seguem o registrado no Sistema Alice/MDIC.

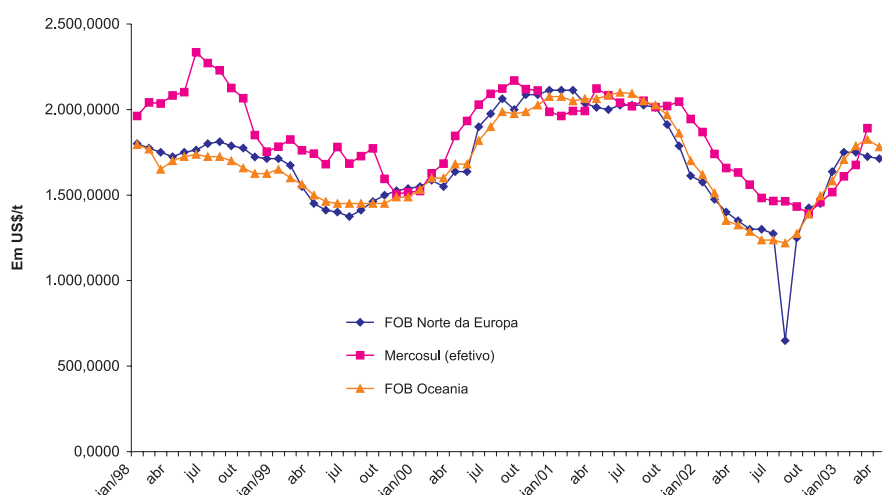


Fig. 2. Leite em pó integral: preços internacionais do Norte da Europa, Oceania e Mercosul (efetivo). Jan. 1998/Abr. 2003
Fonte: Estados Unidos (2003c); Brasil (2003c).

Tabela 4. Leite em pó integral: média anual dos preços internacionais FOB Norte da Europa, FOB Oceania e Mercosul (efetivo). 1998 a 2003 (até abril). Em US\$/t.

Ano	FOB Norte da Europa	FOB Oceania	Mercosul (efetivo)
1998	1.764,38	1.702,71	20,71,51
1999	1.501,04	1.500,00	1.697,54
2000	1.848,96	1.821,77	1.936,99
2001	1.972,92	2.011,15	2.024,05
2002	1.340,63	1.377,08	1.556,30
2003 ⁽¹⁾	1.734,38	1.776,56	1.761,72

⁽¹⁾ Até abril.

Fonte: Estados Unidos (2003c); Brasil (2003c).

Mercosul

As importações brasileiras de leite em pó integral representaram, entre 1997 e 2002, em torno de 50% do total de produtos da cadeia láctea importado pelo País.⁶

A Tarifa Externa Comum – TEC – para esse produto é de 17,5%, mas consta da lista nacional de cem produtos de exceções à TEC, passando a contar com uma tarifa de 27% *ad valorem*. Além disso, a partir de 4 de abril de 2001 (com vigência até 4 de abril de 2004 para o compromisso de preços e até 4 de abril de 2006 para os direitos antidumping) o leite – em

pó, integral e desnatado – não fracionado, entra no País com os seguintes direitos alfandegários: origem União Européia (tarifa de 27% + antidumping de 14,8%); origem Nova Zelândia (tarifa de 27% + antidumping de 3,9%); origem Argentina, Uruguai e empresa Arla Foods (compromisso de preços); demais países (tarifa de 27%) (Brasil, 2001a, b, c).

Do total de leite em pó integral importado pelo Brasil em 2002, a quase totalidade teve origem nos países integrantes do Mercosul (produtos que entram no País com tarifa zero) (Tabela 5). Em 1997, essa participação, que era de 61,2%, passou para 91,1% em 2002, e para 92,0% no período janeiro a maio de 2003.

A Tabela 6, a seguir, apresenta, dentro do bloco regional, a origem, em percentagem sobre o total em valor, das importações brasileiras.

A Argentina teve sua participação reduzida de 92,04% do total importado em 1997, para 71,16 % em 2002; o Uruguai, por sua vez, aumentou, no mesmo período, sua participação de 7,94% para 28,84% do total importado pelo Brasil.

Entre janeiro e maio de 2003, observa-se a continuação do aumento da representatividade do Uruguai como origem das importações brasileiras (para 44,31% do total importado do bloco) e uma correspondente redução da participação da Argentina (para 55,69%). A queda de representa-

⁶ O leite em pó integral é representado pela soma das NCMs (0402 2110/integral não-adocicado e 0402 2910/integral adocicado).

Tabela 5. Importações brasileiras de leite em pó integral, por origem (NCMs 04022110 e 04022910), em US\$ 1.000 e toneladas.

Ano	Mercosul				Outros países				Total Brasil			
	US\$1.000	t	US\$/t	Partic. valor %	US\$1.000	t	US\$/t	Partic. valor %	US\$1.000	t	US\$/t	Partic. valor %
1997	122.699	54.448,7	2.253,48	61,2	77.928	46.331	1.681,98	38,8	200.627	100.780	1.990,74	100,00
1998	178.401	87.093	2.048,39	74,7	60.457	39.046	1.548,37	25,3	238.858	126.139	1.893,61	100,00
1999	218.246	130.859	1.667,79	93,6	14.933	9.469	1.577,13	6,4	233.179	140.328	1.661,67	100,00
2000	179.539	94.789	1.894,09	90,7	18.348	11.223	1.634,93	9,3	197.888	106.012	1.866,66	100,00
2001	74.648	36.995	2.017,76	89,0	9.269	4.441	2.087,15	11,0	83.917	41.436	2.025,22	100,00
2002	131.811	85.493	1.541,77	91,1	12.939	9.467	1.366,84	8,9	144.750	94.960	1.524,33	100,00
2003 (até maio)	27.063	15.189	1.781,71	92,0	2.350	1.521	1.545,09	8,0	29.413	16.710	1.760,18	100,00

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: Brasil (2003c).

Tabela 6. Importações brasileiras de leite em pó integral, por origem (NCMs 04022110 e 04022910), em percentagem.

Ano	Argentina (%)	Uruguai (%)	Paraguai (%)	Total (%)
1997	92,04	7,94	0,02	100,00
1998	89,71	10,26	0,03	100,00
1999	92,54	7,46	0,00	100,00
2000	88,74	11,26	0,00	100,00
2001	85,43	14,29	0,29	100,00
2002	71,16	28,84	0,00	100,00
2003 (até maio)	55,69	44,31	0,00	100,00

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: Brasil (2003c).

tividade da Argentina nas importações brasileiras é devida, parcialmente, à queda da produção naquele país, situação contemplada na Tabela 7.

Na Argentina, a aquisição de leite pelas indústrias de laticínios (entre 60% e 65% do total de leite in natura produzido naquele país) caiu 14,4% entre as safras de 2002 e 2001, sendo que a diminuição foi de 23,4% entre 1999 e 2002. Se for feita a comparação do total acumulado entre janeiro abril de 2003, com o mesmo período de 2002, a recepção de leite diminuiu 15,4%.

A Tabela 8 apresenta a produção e as exportações de leite em pó integral da Argentina, origem principal das importações brasileiras desse produto.

Apesar da queda na produção de leite em pó integral a partir de 1999, a Argentina passa a exportar percentuais crescentes de sua produção, devido à queda no consumo interno, decorrente da crise econômica enfrentada pelo país nos últimos anos.

Em 2002, o Brasil absorveu 33,59% da produção total e 52,13% das exportações totais de leite em pó integral daquele país.

Preços de paridade internacionais (CIF e FOB)

A Fig. 3 apresenta os preços CIF importação e FOB exportação do leite em pó integral, construídos com base no preço FOB Norte da Europa, e o preço praticado internamente no atacado na cidade de São Paulo.

É importante mencionar que o preço internacional sofre a influência dos subsídios às exportações e das políticas internas dos países desenvolvidos e exportadores, ficando bem distante da noção de preço de equilíbrio. No entanto, são esses preços que servem de referência para o comércio internacional de lácteos.⁷ Os subsídios internos forçam um aumento arti-

⁷ O setor lácteo é o setor mais subsidiado entre todas as atividades agrícolas dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE –, recebendo em torno de 17% a 20% de todo o subsídio concedido ao setor.

Tabela 7. Leite fluido adquirido pelos laticínios⁽¹⁾, na Argentina, em milhões de litros.

Produto	1999	2000	2001	2002	Janeiro a abril			Variação	
					2000	2003	Variação (%) 2002/2003	2000/01	2002/03
Leite adquirido	6.363	5.934	5.699	4.877	1.547,6	1.309,7	-15,4	-14,4	-23,4

⁽¹⁾ A recepção de leite pelos laticínios (inspecionado) representa entre 60% e 65% do total de leite fluido produzido pela Argentina. Fonte: Argentina (2003).

Tabela 8. Argentina: produção interna e exportações totais e para o Brasil, em toneladas, de leite em pós integral, de 1996 a 2003.

Ano	Produção (t)	Exportações totais (2)	Exportações totais/produção (2)/(1) (%)	Exportações para o Brasil (3)	(3)/(2) (%)	(3)/(1) (%)
1996	162.000	55.000	24,0	35.707,33	64,92	22,04
1997	166.000	62.000	37,3	50.377,04	81,25	30,35
1998	210.000	97.000	46,2	78.787,76	81,22	37,52
1999	244.000	149.000	61,1	120.545,08	80,90	49,90
2000	202.000	104.000	51,5	83.509,82	80,30	41,34
2001	185.000	85.000	45,9	31.526,82	37,09	17,04
2002	180.000	116.000	64,4	60.470,72	52,13	33,59
2003 ⁽¹⁾	170.000	100.000	58,8	15.071,37		

(1) Para 2003, estimativas de produção e exportações totais e importações brasileiras efetivas até maio.

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: Estados Unidos (2003d); Brasil (2003c).

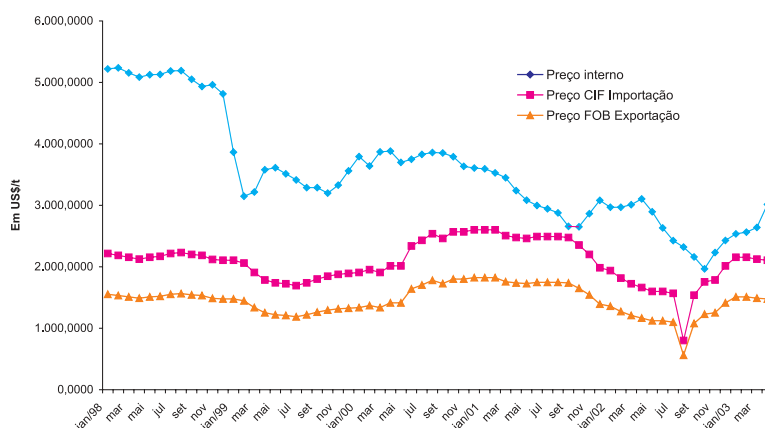


Fig. 3. Leite em pó integral: preço paridade CIF importação e preço paridade FOB exportação. Atacado de São Paulo. Jan./1998 a abr./2003.

Fonte: São Paulo (2003); Estados Unidos (2003c).

ficial da oferta de lácteos nesses países, gerando excedentes de produção que são colocados no mercado internacional a preços subsidiados e deprimidos.

Como previsto, para uma economia aberta importadora líquida de lácteos como é o caso da economia brasileira, constata-se que o preço praticado no mercado interno converge para o preço de paridade CIF importação, ambos os preços em dólares, posto atacado na cidade de São Paulo.

A margem média anual entre preço interno e o preço de paridade CIF importação diminuiu de 134,4%, média do ano de 1998 (preço interno médio anual de US\$ 5.091,25/t e preço médio anual de paridade CIF importação de US\$ 2.172,25/t) para 57,1%, média de 2002 (preço interno médio anual de US\$ 2.592,80/t e preço médio anual de paridade CIF importação de US\$ 1.650,50/t).

Em 2003, a média de janeiro a abril foi de US\$ 2.688,71/t para o preço interno praticado no atacado na cidade de São Paulo e de US\$ 2.135,31/t (preço de paridade CIF importação, também no atacado na cidade de São Paulo), ou seja, uma margem média preço interno/paridade CIF importação, em 2003, de 25,9%.

No que se refere aos preços de paridade FOB exportação, a análise do gráfico mostra que, dados os preços praticados internamente no atacado na cidade de São Paulo para o leite em pó integral, as exportações, ao preço internacional representam prejuízo para o exportador *vis-à-vis* vendas no mercado interno.

Os preços internos foram 3,34 vezes superiores ao preço paridade FOB exportação na média de 1998; 2,63 vezes em 1999; 2,36 vezes em 2000; 1,8 vez em 2001; 2,24 vezes em 2002; e 1,79 vez o preço FOB exportação na média do período janeiro a abril deste ano.

A Fig. 4 apresenta o preço interno do leite condensado (NCM 0402 9900) no atacado na cidade de São Paulo e o preço efetivo das exportações, também posto atacado na cidade de São Paulo, em US\$/t, entre janeiro de 1998 e abril de 2003.

A relação preço interno/preço externo, média anual, conforme definida acima, foi de: +29,9% em 1998; + 25,7% em 1999; + 85,7% em 2000; + 63,7% em 2001; + 52,9% em 2002; e + 52,7% até abril de 2003.

Se for considerado que os demais produtos lácteos apresentam um comportamento semelhante de preços internos e externos, conclui-se que o mercado interno constitui-se num mercado mais lucrativo para os produtores de lácteos do que o mercado externo.

Os preços internacionais, hoje equivocadamente considerados pelo governo federal como parâmetros para medidas de defesa comercial (antidumping e compromissos de preços), não devem ser ponderados pelo setor produtivo e, muito menos pelos governos federal, estadual e municipal, como metas para conceitos como os de vantagens comparativas/competitivas.

Esses preços são formados a partir de contratos de venda dos grandes ofertantes, principalmente a União Européia e os Estados Unidos, refletindo subsídios, previstos em suas políticas agrícolas, internos e à exportação, ocasionando redução dos preços internos dos países expostos a essas cotações, inviabilizando as respectivas produções domésticas *vis-à-vis* a evolução dos custos de produção e as possibilidades de importações.

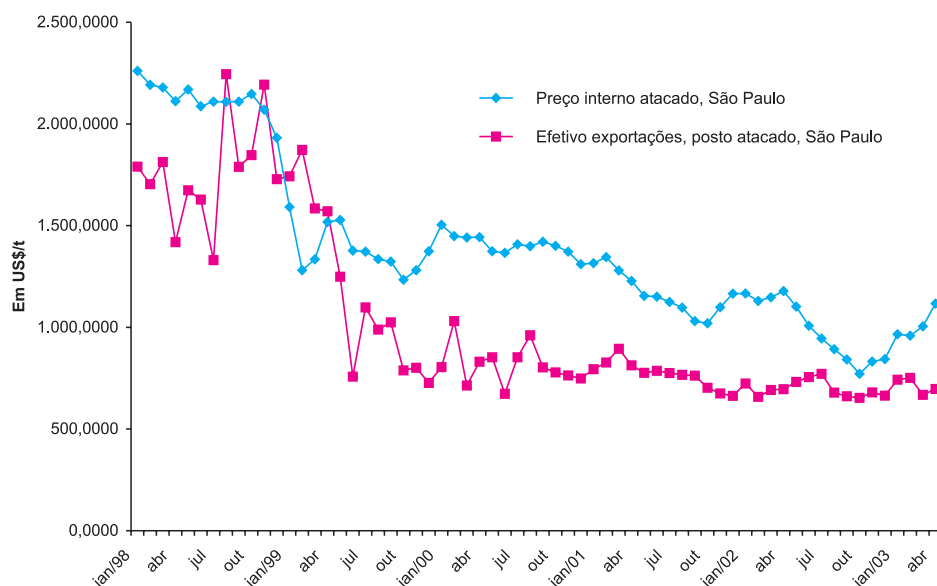


Fig. 4. Leite condensado. Preço interno atacado em São Paulo e preço efetivo de exportações posto atacado, São Paulo. Jan./1998 a abr./2003.

Fonte: São Paulo (2003); Estados Unidos (2003d).

Ademais, é importante mencionar que, sendo o País um importador líquido de produtos lácteos, a busca pelo setor de mercados externos para colocação de seus produtos, não é, portanto, derivada de insuficiência de demanda no mercado interno, já que as importações são realizadas justamente para atender a essa demanda.⁸

Balança comercial brasileira do setor lácteo

A Tabela 9 e a Fig. 5 apresentam a Balança Comercial do Setor de Lácteos e sua participação na Balança Global do Setor Agropecuário, de 1997 até maio de 2003. Ao longo do período em análise, o Brasil constituiu-se num importador líquido de produtos lácteos.

As importações totais de lácteos passaram de US\$ 454,6 milhões em 1997; US\$ 508,9 milhões em 1998; US\$ 439,9 milhões em 1999; US\$ 373,1 milhões em 2000; US\$ 178,6 milhões em 2001; US\$ 247,5 milhões em 2002; e US\$ 42,9 milhões até maio de 2003. O principal item das importações é o leite em pó integral (soma das NCMs 0402 2110 e 0402 2910) que representou 44,0% do total das importações de lácteos em 1997; 46,9% em 1998; 53,0% em 1999; 53,0% em 2000; 47,0% em 2001; 53,0% em 2002; e 53,9% até maio de 2003.

As importações totais de lácteos chegaram a representar um máximo de, em 1999, 7,67% do total das importações agropecuárias do País. Essa participação no total de importações da agropecuária foi de 5,51% em 1997; 6,28% em 1998; 6,43% em 2000; 3,68% em 2001; e 5,51% em 2002. Até maio de 2003, essa participação foi de 2,79%.

As exportações brasileiras de lácteos evoluíram de US\$ 9,4 milhões em 1997 para US\$ 8,1 milhões em 1998; US\$ 7,5 milhões em 1999; US\$ 13,3 milhões em 2000; para

US\$ 25,0 milhões em 2001; para US\$ 40,2 milhões em 2002; e US\$ 11,5 milhões até maio de 2003. Houve um aumento entre 2000 e 2002, de 202,0%, constando como principal item da pauta, no período recente, o leite condensado (NCM 0402 9900, *Outros leites, cremes de leite, concentrados adocicados*).

Em 1997, a participação do leite condensado no total das exportações da cadeia láctea havia sido de 11,6%. Passou para 15,7% em 1998; para 31,8% em 1999; para 29,9% em 2000; 29,5% em 2001; 46,3% em 2002; e para 47,4% até maio de 2003. Nesse período – 1997 a 2002 –, as exportações de lácteos representaram, em média, 0,07% do total exportado pela agropecuária.

O déficit na Balança Comercial de Lácteos evoluiu de US\$ 445,2 milhões, em 1997, para US\$ 500,8 milhões em 1998; US\$ 432,4 milhões em 1999; US\$ 359,7 milhões em 2000; US\$ 153,5 milhões em 2001; e US\$ 207,3 milhões em 2002. Até maio de 2003, o saldo negativo foi de US\$ 42,9 milhões.

Observou-se, portanto, uma redução do saldo negativo de 53,44% entre 1997 e 2002, devido tanto à queda nas importações de leite em pó integral quanto ao aumento das exportações de leite condensado que se recuperaram a partir de 2000, incentivadas pela desvalorização cambial do ano anterior.

Cenário nacional

Produção

Quadro de oferta e demanda

A Tabela 10 apresenta a produção sob inspeção, as importações, as exportações e o consumo aparente de leite, entre 1991 e 2003 (estimativa para esse último ano), desconsiderando-se a formação de estoques.

⁸ A queda verificada da renda pessoal disponível para consumo auxilia na redução da demanda por produtos lácteos.

Tabela 9. Cadeia de lácteos e agroindústria: exportações, importações e saldo, de 1997 a maio/2003.

Produto/setor	1997			1998			1999			2000		
	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo
Leite UHT (0401)	77,5	56.662,1	-56.584,5	30,4	59.967,7	-59.937,3	120,3	37.233,6	-37.113,3	417,8	28.579,6	-28.161,8
Leite em pó (0402)	3.923,1	288.657,4	-284.734,2	3.967,8	325.013,8	-321.046,0	2.934,8	312.869,4	-309.934,6	4.601,1	256.923,8	-252.322,7
logurte (0403)	278,3	2.468,0	-2.189,7	502,1	2.487,6	-1.985,6	533,8	694,3	-160,5	1.167,8	693,5	474,3
Soro de leite (0404)	1,1	10.794,5	-10.793,4	0,9	25.730,7	-25.729,8	453,6	22.056,9	-21.603,3	36,8	28.541,8	-28.505,0
Manteiga (0405)	3.460,9	11.967,2	-8.506,2	172,2	25.449,6	-25.277,4	83,5	22.400,9	-22.317,4	162,5	19.835,4	-19.672,8
Queijos (0406)	1.668,7	84.121,0	-82.452,3	3.431,7	70.256,4	-66.824,7	3.394,1	44.696,3	-41.302,2	6.974,9	38.529,3	-31.554,4
Lácteos (US\$ mil)	9.409,6	454.670,0	-445.260,5	8.105,1	508.905,8	-500.800,8	7.520,0	439.951,4	-432.431,3	13.360,9	373.103,3	-359.742,4
Agronegócio (US\$ milhões)	23.404,0	8.247,0	15.157,0	21.575,0	8.106,0	13.469,0	20.514,0	5.739,0	14.775,0	20.610,0	5.799,0	14.811,0
Lácteos/Agronegócio	0,04%	5,51%		0,04%	6,28%		0,04%	7,67%		0,06%	6,43%	

Produto/setor	2001			2002			2003		
	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo
Leite UHT (0401)	1.746,0	10.825,3	-9.079,3	3.774,8	6.266,6	-2.491,7	302,8	278,4	24,4
Leite em pó (0402)	8.290,8	110.648,4	-102.357,6	25.211,4	175.655,7	-150.444,3	7.699,3	37.327,3	-29.628,0
logurte (0403)	5.015,1	623,0	4.392,1	5.854,6	8.517,7	-2.663,1	793,1	3.460,0	-2.666,9
Soro de leite (0404)	39,5	29.622,7	-29.583,2	29,0	24.904,2	-24.875,3	32,7	5.568,5	-5.535,8
Manteiga (0405)	3.611,1	4.232,3	-621,3	447,0	10.835,5	-10.388,5	33,7	3.241,2	-3.207,5
Queijos (0406)	6.327,5	22.655,1	-16.327,7	4.929,4	21.377,5	-16.448,0	2.688,5	4.655,4	-1.966,9
Lácteos (US\$ mil)	25.030,0	178.606,8	-153.576,8	40.246,3	247.557,1	-207.310,9	11.550,1	54.530,8	-42.980,7
Agronegócio (US\$ milhões)	23.863,0	4.847,0	19.016,0	24.839,9	4.492,0	20.346,9	11.007,2	1.953,1	
Lácteos/Agronegócio	0,10%	3,68%		0,16%	5,51%		0,10%	2,79%	

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: Brasil (2003c, d); Brasil (2003a).

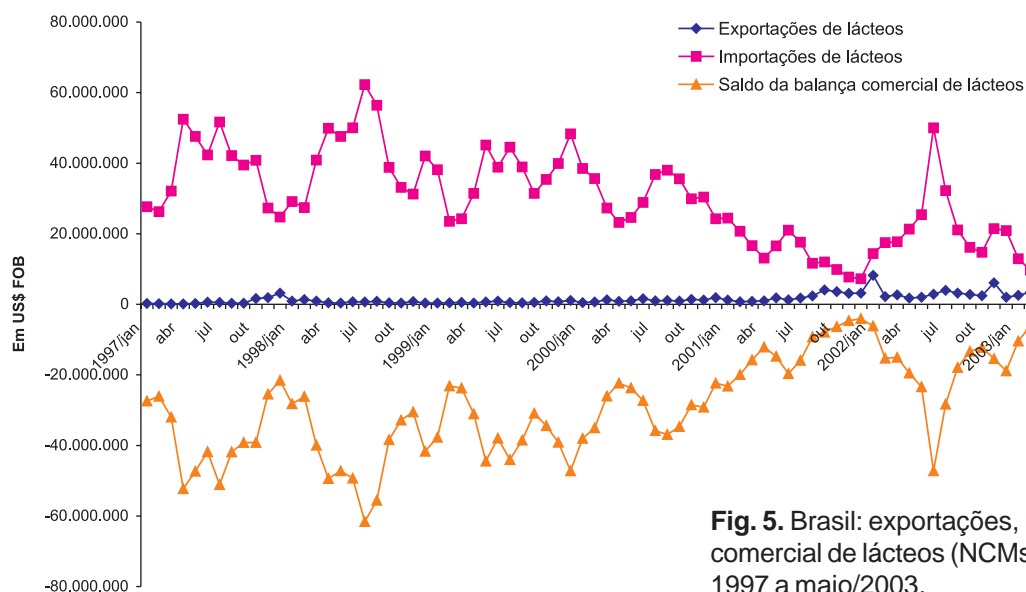


Fig. 5. Brasil: exportações, importações e saldo comercial de lácteos (NCMs 0401 a 0406). Jan./1997 a maio/2003.

Fonte: Brasil (2003c, d).

No período entre 1991⁹ e 2002, a produção cresceu 30,61% entre a média dos 3 primeiros anos e a média dos 3 últimos, e as importações aumentaram 83,52%, também na média dos dois períodos. No período entre 1995 e 1999 (entre a adoção do Plano Real e o ano em que houve a desvalorização cambial de aproximadamente 50% em janeiro e fevereiro/1999), as importações anuais foram equivalentes, em média, a 13,52% da produção interna¹⁰. Entre 2000 e 2002, essa relação caiu para 6,73%.

Entre 1991 e 2002, a população brasileira aumentou 18,9%, passando de 146,8 milhões para 174,6 milhões, enquanto o consumo per capita passou de 111,6 L/hab. para 122,2 L/hab., um aumento de 11,3%.

Entre 1997 e 2002, a produção de leite sob inspeção cresceu 23,6%, de 10,688 bilhões de litros (57,3% da produção nacional), para 13,221,3 bilhões de litros (64,8% da produção nacional), enquanto a produção total cresceu 9,2%, revelando o crescimento da produção de leite formal no País.

Numa situação ideal de suprimento das necessidades de ingestão de leite, por faixa de

idade, conforme recomendação da Organização Mundial da Saúde, seria necessário uma disponibilidade de 37,593 bilhões de litros para atender a demanda (Zoccal, 2002), ou seja, um acréscimo de produção de 80,1% em relação à produção prevista para 2003, de 20,867 bilhões de litros (estimativa da autora para a produção interna em 2003).

Leite sob inspeção

A Tabela 11 mostra a evolução da quantidade de leite adquirido pelos laticínios no Brasil e nas diferentes regiões.

A Região Sudeste produziu 50,3% do leite adquirido pelos laticínios na média do período 1998 a 2002 (49,9% do total produzido em 2002), aumentou em 16,1% sua produção entre 1998 e 2002, passando de 5,685 bilhões de litros para 6,6 bilhões de litros, e aumentou em 1,9% sua produção entre 2001 e 2002, de 6,48 para 6,6 bilhões de litros. Nessa região, Minas Gerais, estado maior produtor do País, aumentou sua produção em 16,24% entre 1998 e

⁹ Em 1991, o governo se afasta da regulamentação do setor lácteo, abandonando a prática de tabelamento. Nesse mesmo ano, se intensifica a abertura do mercado interno às importações. A ameaça à produção interna, advinda de importações subsidiadas na origem, se reduz a partir da entrada em vigência das medidas antidumping e de compromisso de preços adotados pelos países do Mercosul e de uma empresa da Dinamarca a partir de abril/2001.

¹⁰ A participação média das importações no abastecimento interno (produção mais importações), nesse mesmo período, foi de 11,9%.

Tabela 10. Brasil: oferta e demanda de leite fluido (equivalente), de 1991 a 2003 (estimativa), em milhões de litros.

Ano	Produção total		Produção sob inspeção			Importações			Exportações		Consumo <i>per capita</i>	
	Total	Var. (%)	Total	Var. (%)	Sob insp./ total (%)	Total	Var. (%)	Imp./Exp. (%)	Total	Var. (%)	L/hab.	Var. (%)
1991	15.079					1.313	-79,0	8,7	0		111,64	
1992	15.784	4,7				276	129,0	1,7	0		107,61	-3,6
1993	15.591	-1,2				632	97,8	4,1	0		107,03	-0,5
1994	15.784	1,2				1.250	156,0	7,9	0		110,81	3,5
1995	16.474	4,4				3.200	-23,4	19,4	0		126,26	13,9
1996	18.515	12,4				2.450	-21,2	13,2	0		133,48	5,7
1997	18.666	0,8	10.688,28		57,3	1.930	17,6	10,3	0		129,02	-3,3
1998	18.694	0,1	10.995,37	2,87	58,8	2.270	6,2	12,1	0		129,58	0,4
1999	19.070	2,0	11.138,93	1,31	58,4	2.410	-25,3	12,6	0		131,02	1,1
2000	19.767	3,7	12.107,74	8,70	61,3	1.800	-55,1	9,1	32,99		126,82	-3,2
2001	20.510	3,8	13.212,71	9,13	64,4	808	81,7	3,9	105,74	220,5	123,05	-3,0
2002	20.400	-0,5	13.221,31	0,07	64,8	1.468	-31,9	7,2	184,8	74,8	124,16	0,9
2003	20.867	2,3				1.000		4,8	250	35,3	122,22	-1,6

Dados da reunião de técnicos da CBCL, CNA e Leite Brasil com base em dados do IBGE (2203a, d, b); Brasil (c, d).

Tabela 11. Quantidade de leite adquirido pelos laticínios de 1998 a maio/2003, em 1.000 L.

Região	1998	1999	2000	2001	2002	Variação 2002/2001 (%)	Variação 2002/1998 (%)	Jan. a mar. 2002	Jan. a mar. 2003	Variação Jan. a mar./ 2003 (%)	Média 1998 a 2002	Partic. prod. nacional (%) Média 98/02
Norte	416.274	468.441	576.695	623.424	707.476	13,5	70,0				558.462	4,6
Nordeste	559.466	531.560	630.974	677.608	646.631	-4,6	15,6				609.248	5,0
Sudeste	5.685.188	5.710.317	6.048.508	6.480.490	6.600.494	1,9	16,1				6.104.999	50,3
Sul	2.465.175	2.675.084	2.982.150	3.266.296	3.194.853	-2,2	29,6				2.916.712	24,0
C.-Oeste	1.869.270	1.753.519	1.869.415	2.164.886	2.071.855	-4,3	10,8				1.945.789	16,0
Brasil	10.995.373	11.138.921	12.107.742	13.212.704	13.221.309	0,1	20,2	3.321.559	3.517.842	5,9	12.135.210	100,0

Elaboração: MHF/Mapa/Conab.
Fonte: IBGE (2203d).

2002, de 3,12 bilhões de litros para 3,63 bilhões de litros, mas diminuiu sua produção entre 2002 e 2001 em 1,79%.

A Região Sudeste conta com os dois estados maiores produtores de leite no País, Minas Gerais (27,49% da produção adquirida sob inspeção em 2002) e São Paulo (18,03% da produção adquirida sob inspeção, também em 2002).

A Região Sul, responsável por 24,04%, em média, da produção nacional entre 1998 e 2002 (24,16% se for considerado apenas 2002), aumentou sua produção em 29,6% entre 1998 e 2002, sendo que, entre 2001 e 2002, a redução foi de 2,19%.

A Região Centro-Oeste, responsável por 16,03% da produção nacional na média do período 1998 a 2002 (por 15,67% se for considerado apenas a participação em 2002), aumentou sua produção em 10,84% entre 1998 e 2002, e experimentou redução de 4,3% na produção entre 2001 e 2002.

A Região Norte aumentou sua produção em 69,95% entre 1998 e 2002, sendo de 13,48% sua expansão entre 2001 e 2002, devido aos aumentos de produção em Rondônia, Acre e Pará.

A Região Nordeste aumentou sua produção em 15,58% entre 1998 e 2002, de 559,4 para 646,6 milhões de litros, sendo de 4,57% a redução da produção entre 2001 e 2002. Foi responsável por 5,02% da produção nacional na média do período 1998 a 2002, e por 4,89% da produção nacional se for considerado apenas o ano de 2002.

O País como um todo aumentou sua produção de leite sob inspeção em 20,24% entre 1998 e 2002 (de 10,995 para 13,221 bilhões de litros), e aumentou em 0,1% a produção de leite entre 2001 e 2002 (de 13,212 para 13,221 bilhões de litros).

Quando comparado o período janeiro a março de 2002 com o mesmo período de 2003, o País aumentou sua produção de leite sob inspeção em 5,9%.

Produção de leite em pequenas propriedades

Se for considerada a produção de leite, por tamanho de propriedade, de acordo com

os dados do Censo Agropecuário de 1996 consultados na base do IBGE (2003c), constata-se que, do total da produção de leite em propriedades cujo rebanho é dedicado somente à produção de leite, (e portanto exclui as propriedades que produzem leite e outros produtos agropecuários), 44,1% – 5,9 bilhões de litros num total de 13,4 bilhões de litros – foi realizada em propriedades com até 50 ha.¹¹ Do total de leite produzido no País naquele ano (18,5 bilhões de litros), em rebanhos com diversas finalidades, 72,4% (13,463 bilhões de litros) foi realizada em propriedades cuja finalidade única do rebanho é a produção de leite (Tabela 12).

Na Região Sul, 79,6% da produção de leite (2,6 bilhões de litros num total de 3,3 bilhões de litros produzidos na região naquele ano), foi realizada em propriedades com até 50 ha. Seguem-se a Região Nordeste, com 42% do leite sendo produzido nesse intervalo de tamanho de propriedade (671,9 milhões de litros num total de 1,5 bilhões produzidos naquela região), e a Região Sudeste, onde 31% da produção de leite (2,0 bilhões de litros num total de 6,6 bilhões de litros produzidos naquela região) foi realizada em propriedades com até 50 ha.

Na Região Norte, a participação da pequena propriedade na produção total de leite foi de 27,8% (120,0 milhões de litros num total de 431,6 milhões de litros produzidos naquela região) e na Região Centro-Oeste essa participação foi de 29,3% (423,2 milhões de litros num total de 1,4 bilhões de litros produzidos).

Apesar da inexistência de dados mais recentes comparáveis, acredita-se que exista uma diminuição do número de pequenos e médios produtores nessa atividade, tanto devido à queda dos preços reais face aos custos de produção crescentes, como pela preferência dos laticínios na captação de grandes volumes de leite e a prática de bonificação por volume. Grandes produtores saem da atividade devido à insuficiente rentabilidade dessa atividade produtiva.

A Tabela 13 apresenta a captação de leite sob inspeção pelos 15 maiores laticínios em operação no País, entre 1999 e 2002.

¹¹ É importante lembrar que, se for considerado o critério de quantidade produzida, é considerado pequeno produtor de leite o produtor que produz até 100 L de leite/dia.

Tabela 12. Participação da pequena propriedade na produção nacional de leite⁽¹⁾ (rebanho cuja finalidade única é a produção de leite), em litros, em 1996.

Região	Até 50 ha	Part. (%)	Até 100 ha	Part. (%)	Total Brasil
Brasil	5.932.201.550	44,1	8.328.502.287	61,9	13.463.144.156
Norte	120.089.472	27,8	244.828.642	56,7	431.657.007
Nordeste	671.980.048	42,0	926.398.869	57,9	1.598.772.336
Sudeste	2.068.039.860	31,0	3.390.954.900	50,9	6.660.880.793
Sul	2.648.891.390	79,6	3.033.183.791	91,2	3.326.514.801
C.-Oeste	423.200.780	29,3	733.136.085	50,7	1.445.319.219

⁽¹⁾ Esta informação só considera propriedades cuja finalidade do rebanho é a produção de leite. Se for considerado o total nacional de produção de leite em 1996, o total será de 18,5 bilhões de litros.

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1996.

Os 15 maiores laticínios foram responsáveis por 51,9% da captação de leite sob inspeção em 1999 e por 45,5% em 2002, permanecendo, no entanto, igual a sua participação no total de leite produzido no País, devido ao aumento da produção formal sob inspeção. A diminuição de 32,2%, entre 1999 e 2002, do número de produtores integrados aos 15 maiores laticínios (havendo diminuído 18,4% entre 2001 e 2002) revela as dificuldades que o setor de produção de leite in natura encontra para permanecer na atividade, face à necessidade dos grandes laticínios em gerar ganhos de escala na captação, sendo adotada a prática de preços com bonificação por volume.

Para reverter aquela tendência, é necessário incentivar a instalação de laticínios em bacias leiteiras regionais os quais devem ser capazes de atender a esses mercados regionais a preços competitivos.

É imprescindível impedir a irracionalidade de políticas públicas conflitantes, por exemplo, de o governo, por um lado, realizar compras de produtos com origem na pequena produção agrícola e de assentamento rural, num esforço de manter os agricultores produtivos no meio rural (principalmente no que se refere à pequena produção de leite que é o último reduto da pequena produção rural em várias regiões¹²) e direcionar novos contingentes de assentados para a produção rural face à insuficiente geração de empregos no meio urbano, enquanto, por outro lado, o mesmo governo, ao realizar licitações pelo critério apenas de menor preço para inclusão em programas de assistência social, possa estar adquirindo produto importado (por exemplo, leite em pó integral), incentivando a produção em outros países.

Parece importante que seja alcançada a racionalidade nos gastos públicos, evitando que os resultados alcançados pelo funcionamento de uma determinada política pública sejam reduzidos ou mesmo anulados pela operacionalização de outra.

Além disso, é necessário que, num nível mais agregado, os resultados dos gastos públi-

¹² Os pequenos produtores de aves e suínos da Região Sul, por exemplo, empresariais e integrados em sua grande maioria, têm sido expulsos de forma crescente de suas atividades produtivas nos últimos anos.

Tabela 13. Recepção de leite pelos 15 maiores laticínios (1999 a 2002).

Captação	1999	2000	2001	2002	2002/2001 (%)	2002/1999 (%)
Recepção total (bilhões de litros)	5,63	6,11	6,44	6,01	-6,7	6,7
Número de produtores	141.439	125.411	117.494	95.847	-18,4	-32,2
Produção média/produzidor/dia, em litros	109	133	150	172	14,7	57,8
Produção sob inspeção	10,84	12,11	13,27	13,2	-0,5	21,8
Produção total Brasil	19,07	19,767	20,51	20,4	-0,5	7,0
% das 15 maiores em recepção sob inspeção/formal	51,9%	50,5%	48,5%	45,5%		
% 15 maiores/total Brasil	29,5%	30,9%	31,4%	29,5%		

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: Leite Brasil (2002); IBGE 2003a, d).

cos do País em programas de reforma agrária, que alcançaram aproximadamente R\$ 19 bilhões entre 1995 e 2002, não sejam anulados pela expulsão em massa de pequenos produtores rurais, como é o exemplo recente do estado do Paraná.

Ou a pequena produção agrícola não é considerada viável, e se desiste de gastos em programas de reforma agrária, ou, se é viável, pequenos produtores ainda produtivos não podem ser expulsos da sua atividade produtiva pela opção governamental de, por exemplo, adquirir produtos agropecuários pelo critério de menor preço. Concomitantemente, os novos agricultores deverão encontrar um ambiente favorável para a produção agropecuária e possibilidades concretas de sua comercialização.

Para isso, é imprescindível a revisão das atuais regulamentações das políticas direcionadas ao setor agropecuário, para assegurar-se a convergência dos resultados a serem alcançados.

No que se refere à qualidade do leite, é necessária a oferta de linhas de crédito com taxas de juros favorecidas para despesas com os principais itens determinantes da qualidade que são a sanidade e o bem-estar do rebanho, além de outros programas como é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf –, nas linhas de custeio e de investimento.

O sistema preferencial de organização dos produtores de leite em todo o mundo é o cooperativista. No Brasil, torna-se necessário atualizar a regulamentação desse sistema, assegurando a participação e o crescimento do produtor nessa forma de organização da atividade produtiva.

Verificou-se também que a abertura indiscriminada dos mercados nacionais na década de 90, ao incentivar importações subsidiadas na origem, excluiu crescentemente os produtos da pequena produção agrícola, produtores eficientes, mas não competitivos *vis-à-vis* os preços internacionais distorcidos, contribuindo para o êxodo rural e o aumento da miséria nos centros urbanos, incapazes de gerar emprego nos setores industrial ou de serviços.

Valor bruto da produção

A Tabela 14 apresenta os valores brutos da produção agropecuária entre 1998 e 2002, em valores reais de maio de 2003 (corrigidos pelo IGP-DI).

O valor bruto real da produção (VBP) do setor lácteo caiu 11,8% entre 1998 e 2002, de R\$ 9,7 bilhões para R\$ 8,5 bilhões, sendo que sua participação no VBP da agropecuária diminuiu de 8,3% para 6,2%, enquanto o VBP dos produtos pecuários aumentou 20,3% (evoluindo de R\$ 43,3 bilhões para R\$ 52,1 bilhões); o VBP dos produtos agrícolas aumentou 15,7% (de R\$ 74,3 bilhões para R\$ 85,9 bilhões); e o VBP da agropecuária como um todo aumentou 17,4% em termos reais (de R\$ 117,6 bilhões para R\$ 138,0 bilhões).¹³

A produção de grãos, cereais e oleaginosas, possui um ciclo produtivo que situa-se, em média, em 4 meses. No caso de grãos, a sinalização de preços compensadores, por exemplo, permite ao produtor rapidamente realocar seus recursos produtivos, alterando a lavoura a ser plantada entre uma safra e outra. Esse cálculo econômico não se aplica ao produtor de leite.

De acordo com o pesquisador Duarte Vilela, Chefe-Geral da Embrapa Gado de Leite (Vilela, 2003), a recuperação do potencial genético original, após o início da transferência de gado de leite para gado de corte, e o retorno à capacidade produtiva original na produção de leite, será de 1 a 4 gerações (aproximadamente 5 a 20 anos).

O rebanho nacional (Vilela, 2003) de 18,5 milhões de vacas, é constituído por 6% de vacas especializadas para produção de leite; 74% de vacas com composição genética entre 1/4 e 7/8 Holandês x Zebu; e 20% de vacas sem qualquer especialização, com composição genética até 1/4 Holandês e 3/4 Zebu não leiteiro. O tempo necessário para a recuperação do potencial inicial de produção será tanto maior quanto mais especializado for o rebanho.

¹³ De acordo com cálculos da CNA/Decon (Valor..., 2003), o setor lácteo passou a ser, em 2002, o sexto setor agropecuário em valor bruto da produção após carne bovina, soja, frango, cana-de-açúcar e milho.

Tabela 14. Valor bruto da produção: produto agrícola, produto pecuário e leite, em R\$ milhões (Base IGP-DI – maio/2003).

Valor bruto da produção	1998			1999			2000			2001			2002			Taxa de cresc. 2002/1998 (%)
	Valor produção	Part. total (%)		Valor produção	Part. total (%)		Valor produção	Part. total (%)		Valor produção	Part. total (%)		Valor produção	Part. total (%)		
Leite	9.727,79	8,3		9.687,95	8,3		9.595,32	8,3		8.650,19	7,0		8.582,84	6,2		-11,8
Produto pecuário	43.331,76	36,8		46.523,77	39,8		49.467,82	42,9		50.799,08	40,9		52.117,95	37,7		20,3
Produto agrícola	74.328,20	63,2		70.302,87	60,2		65.870,44	57,1		73.359,78	59,1		85.981,30	62,3		15,7
Total agropecuária	117.659,96	100,0		116.826,64	100,0		115.338,27	100,0		124.158,86	100,0		138.099,36	100,0		17,4

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.
Fonte: Valor... (2000, 2001, 2002, 2003).

Para preservar a pecuária de leite nacional, é necessário que o produtor de leite in natura seja fortalecido em sua negociação de preços dentro da cadeia agroindustrial, por tratar-se do elo mais frágil, devido à sua dispersão, escala produtiva e, principalmente, por colocar à venda diariamente um produto de alta perecibilidade.

Caso contrário, os agentes econômicos de grande porte, tanto no que se refere aos laticínios, ao praticarem uma política de preços de bonificação por volume produzido, como as grandes redes varejistas, ao praticarem preços irreais em relação a custo, passam a expulsar, em velocidade crescente, produtores eficientes numa atividade que tem um tempo de reposição produtiva extremamente alto, como é o caso do setor lácteo.

A experiência internacional mostra que, no caso da Argentina, mesmo com a ampliação de mercado derivada do Mercosul, e mesmo em se tratando de um produtor extremamente eficiente na produção de leite, sua produção, como visto acima, medida pela quantidade de leite adquirida pelos laticínios, caiu 14,4% entre 2001 e 2002 e 23,4% entre 1999 e 2002.

Pode-se concluir que o setor de produção nacional de leite in natura necessita – e já existem iniciativas bem-sucedidas nesse sentido – de uma nova forma de fixação de preços dentro da cadeia produtiva, que preserve a renda do produtor primário.¹⁴

Relações de troca

A perda do poder aquisitivo do setor lácteo em relação aos demais setores da agropecuária pode ser medida pela evolução do Índice de Preços Pagos – IPP, que mede a evolução do custo de produção das diferentes lavouras, base da alimentação animal; do Índi-

ce de Preços Recebidos pelos produtos com origem em lavouras (IPR – Origem lavouras); por produtos de origem animal (IPR – Origem animal); pelo leite; pela vaca de leite de raça e vaca de leite comum (Tabela 15 e Fig. 6).

Entre abril de 1998 e abril de 2003, enquanto o IPP evoluiu de 159,0 para 332,9 (+109,4%), o Índice de Preços Recebidos pelos agricultores com produtos de origem animal evoluiu de 108,5 para 214,8 (+98,0%); e o IPR com produtos de origem na lavoura passou de 148,1 para 329,7, ou +122,6%.

Se for considerada a situação relativa do setor de pecuária de leite, temos que, dentro do próprio grupo de produtos de origem animal, cujo IPR aumentou 98,0%, entre abril/1998 e abril/2003, o Índice de Preços Recebidos pelo leite aumentou 83,3% no mesmo período; o IPR da vaca de leite comum aumentou 86,2%; e o IPR da vaca de leite de raça aumentou apenas 62,0%, bem abaixo da evolução do índice de preços dos produtos de origem animal.

Mesmo no período mais recente, entre abril/2002 e abril/2003 o setor de pecuária de leite apresenta perdas em relação à evolução dos IPRs geral e lavouras: +53,3% para o IPR Geral; +60,4% para o IPR Lavouras; +41,4% para o IPR leite; +15,8% para a vaca de raça; e +17% para a vaca de leite comum.

Esses indicadores de índices de preços pagos e recebidos, em conjunto com a evolução dos preços reais pagos ao produtor e com os indicadores de evolução do valor bruto da produção do setor lácteo, mostram a fragilidade em que se encontra o setor.

Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para o leite

Introdução

O voto do Conselho Monetário Nacional – CMN (141/2002), de 27 de novembro de 2002, decidiu pela inclusão do leite na pauta de produtos amparados pela Política de Garantia de

¹⁴ O Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Dr. Roberto Rodrigues, ao instituir o Conselho do Agronegócio (Consagro), criou um fórum privilegiado para as discussões da Cadeia Produtiva do Leite. Merece menção a existência de diversas experiências para resolver a questão de perda de renda dos produtores primários, entre elas o Conselho Paritário de Produtores e Indústrias de Leite do Estado do Paraná/Faep/Sindileite – Conseleite; o sistema de preços como conduzido pela cadeia produtiva da cana-de-açúcar; a adoção de contrados, entre outros.

Tabela 15. Evolução do IPP e dos diversos IPRs (abril/1998 – abril/2003). Base: agosto/1994 – 100.

Índice	Abril 1998	Abril 2002	Abril 2003	Taxa de crescimento (%)	
				Abril/2003 – Abril/1998	Abril/2003 – Abril/2002
IPP Geral	159,0	239,3	332,9	109,4	39,2
IPR Geral	133,4	187,0	286,7	114,9	53,3
IPR Origem Lavouras	148,1	205,6	329,7	122,6	60,4
IPR Origem Animal	108,5	153,3	214,8	98,0	40,1
IPR LEITE	100,0	129,7	183,3	83,3	41,4
IPR Vaca Leiteira de Raça	105,4	147,5	170,7	62,0	15,8
IPR Vaca Leiteira Comum	91,4	145,4	170,1	86,2	17,0

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.
Fonte: Conab (2003b).

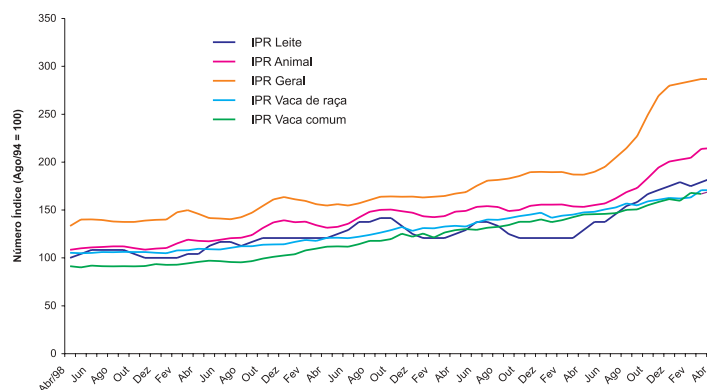


Fig. 6. Pecuária de leite: IPR Geral, IPR Animal, IPR Vaca de raça e IPR Vaca comum.

Fonte: Conab (2003b).

Preços Mínimos (PGPM). Em 3/12/2002, o Banco Central editou a Resolução nº 3.052 que regulamentou a forma de operacionalização do disposto pelo CMN (Banco Central do Brasil, 2003b).

O Decreto nº 4.600, de 19/2/2003 (Brasil, 2003e), estabeleceu os preços mínimos para a safra 2002/2003, nas seguintes regiões: Estado de São Paulo; Demais estados da Região Sudeste e Estado do Paraná; Rio Grande do Sul e Santa Catarina; Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso do Sul; Região Norte e Estado de Mato Grosso; e Região Nordeste.

As normas editadas pela Conab (2003a), formalizaram, junto ao sistema financeiro, os procedimentos de concessão do EGF para o leite.

A sazonalidade dos preços

A inclusão do leite na pauta de produtos amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos é uma tentativa de amparar o produtor que enfrenta extrema oscilação de preços entre a safra e a entressafra da produção de leite, sendo esse fato agravado pela prática de pagamento, durante a safra, do chamado preço leite *excesso* ou preço extracota (Empréstimo..., 2002).

O primeiro aspecto de oscilação de preços entre safra e entressafra é visualizado na Fig. 7.

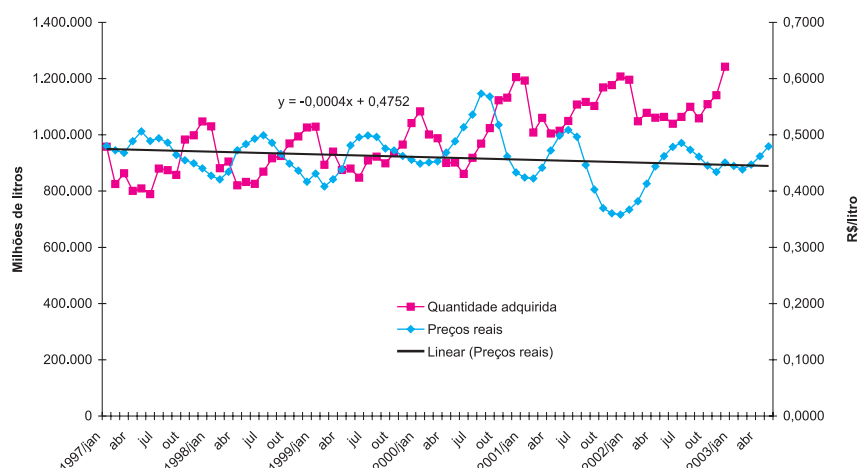


Fig. 7. Quantidade adquirida (leite sob inspeção) e preços reais do leite tipo C.

Fonte: IBGE (2003d); Universidade de São Paulo (2003).

O aumento de quantidade produzida na safra força uma expressiva queda de preços reais pagos ao produtor pelo leite in natura. A Tabela 16 apresenta, para o total Brasil, os percentuais de oscilação de preços nominais e quantidades adquiridas pelos laticínios, entre safra e entressafra, entre as safras 1997/98 e 2002/2003.

No período em questão, a redução média anual dos preços nominais, que são os preços percebidos pelos produtores, entre safra e entressafra, é de - 4,3% (na safra 1999/2000 e em 2002/2003 os preços aumentaram em termos nominais), enquanto o aumento médio das quantidades adquiridas (leite sob inspeção) foi de 14,1%. Cabe menção a queda de 9% na comparação da média dos preços da safra de 2000/2001, com a entressafra de 2000 devido ao aumento da produção em 20,6% entre os dois períodos. Segue-se uma queda de preços médios nominais de 14,8% na comparação da safra 2001/2002, com a entressafra de 2001 e um aumento médio da quantidade adquirida de leite sob inspeção de 7,5% na comparação dos dois períodos mencionados.

No entanto, o valor que deve ser considerado é aquele dos preços reais, principalmente devido à elevação dos patamares de inflação no período recente.

A Tabela 17, a seguir, apresenta o comportamento dos preços reais entre safra e

entressafra *vis-à-vis* o aumento das quantidades produzidas.

Nessa comparação, os preços reais diminuíram em média 10,9% entre safra e entressafra, enquanto as quantidades aumentam 14,1%, como já comentado, na média do período analisado. Constata-se uma forma de precificação perversa pois, além de ser danosa ao produtor de leite in natura, não beneficia o consumidor na forma de menores preços no mesmo período¹⁵.

O segundo aspecto da oscilação dos preços pagos ao produtor do leite in natura é ilustrado na Fig. 8, que apresenta os preços nominais pagos ao produtor, o preço leite excesso (extracota) e o preço mínimo em vigência para o Estado de São Paulo¹⁶.

Em época de grandes quantidades de leite ofertados na safra, existe, além do pagamento de preços deprimidos para o leite cota, o pagamento do preço leite excesso, que é pago para aquela quantidade que excede a cota calculada na entressafra¹⁷.

¹⁵ Entre janeiro de 1997 e maio de 2003, o preço nominal pago ao produtor, nível Brasil, passou de R\$ 0,2254/L para R\$ 0,4680/L, ou + 107,6%. No mesmo período, o preço real, corrigido pelo IGP-DI, evoluiu de R\$ 0,4730/L para R\$ 0,4724/L, ou -0,1268%.

¹⁶ Não foi possível apresentar o comportamento desses preços para os outros estados devido à falta de informações estatísticas.

¹⁷ Considera-se ano-safra nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste o período entre 1º de outubro e 30 de setembro; entre 1º de dezembro e 30 de novembro na Região Norte e Mato Grosso; e entre 1º de março e 28 de fevereiro na Região Nordeste.

Tabela 16. Preços médios nominais e quantidades médias adquiridas (leite sob inspeção) na safra e na entressafra (1997 a 2003), em R\$/L, e milhões de litros e quantidades em 1.000 L.

Safra – outubro a março			Safra – outubro a março			Diferença safra/entressafra (%)	
	Preços	Quant. adq.		Preços	Quant. adq.	Preços	Quant. adq.
1997/98	0,2129	974.419	1997	0,2325	835.326		
1998/99	0,2165	975.424	1998	0,2386	864.796	-8,4	16,7
1999/00	0,2654	1.002.692	1999	0,2568	888.897	-9,3	12,8
2000/01	0,2889	1.120.428	2000	0,3176	928.986	3,3	12,8
2001/02	0,2718	1.146.007	2001	0,3189	1.066.171	-9,0	20,6
2002/03	0,3967		2002	0,3523	1.064.526	-14,8	7,5
Média			2003			12,6	
						-4,3	14,1

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: IBGE (2003d); Universidade de São Paulo (2003).

Tabela 17. Preços médios reais e quantidades médias adquiridas (leite sob inspeção) na safra e na entressafra (1997 a 2003), em R\$/L reais (Base IGP-DI maio/03) e quantidades em 1.000 L.

Safra – outubro a março			Safra – outubro a março			Diferença safra/entressafra (%)	
	Preços	Quant. adq.		Preços	Quant. adq.	Preços	Quant. adq.
1997/98	0,4185	974.419	1997	0,4698	835.326		
1998/99	0,4105	975.424	1998	0,4643	864.796	-10,9	16,7
1999/00	0,4290	1.002.692	1999	0,4522	888.897	-11,6	12,8
2000/01	0,4238	1.120.428	2000	0,4886	928.986	-5,1	12,8
2001/02	0,3616	1.146.007	2001	0,4448	1.066.171	-13,3	20,6
2002/03	0,4169		2002	0,4433	1.064.526	-18,7	7,5
Média			2003			-6,0	
						-10,9	14,1

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: IBGE (2003d); Universidade de São Paulo (2003).

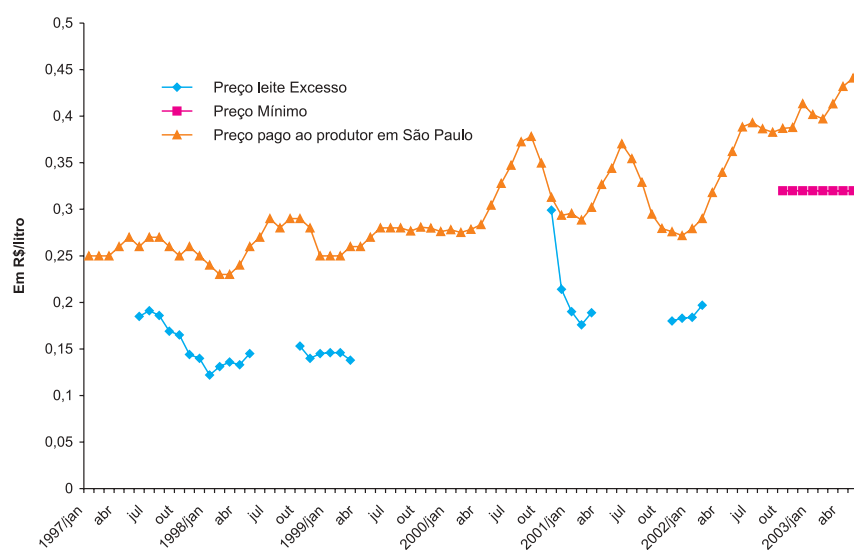


Fig. 8. São Paulo: preço recebido pelo produtor, preço leite excesso e preço mínimo.

Fonte: Universidade de São Paulo (2003); Aex Consultoria (2003); Brasil (2003e).

Na safra 1997/98, o preço leite excesso representou, para os meses de safra (outubro a março), no Estado de São Paulo, 65,57% do preço do leite cota; na safra 1998/99, representou 66,78%; na safra 1999/2000, não houve pagamento de leite pelo preço excesso; na safra 2000/2001, representou 73,93%; e na safra 2001/2002, representou 68,43% do preço médio pago pelo leite cota.

Na safra 2002/2003, devido à escassez de leite in natura, não houve registro de pagamento de leite pelo preço excesso em São Paulo. Não se conhece a realidade dessa forma de pagamento para outros estados devido à inexistência de informações estatísticas.

O Empréstimo do Governo Federal sem Opção de Venda (EGF/SOV) do leite é uma tentativa de amparar o produtor, de maneira indireta, por meio de empréstimos aos beneficiadores/laticínios, permitindo uma política de estocagem de derivados lácteos que retire momentaneamente os excedentes do mercado, com a contrapartida de pagamento ao produtor de, pelo menos, o valor de referência mínimo pelo leite in natura, líquido de frete e INSS.

Não tem o objetivo de sinalizar preços de mercado, que têm se situado em patamares bem superiores, revelando uma tentativa de se recuperar a produção interna.

Indústrias de leite pasteurizado

Os produtores de leite pasteurizado (tipo C, A e B) não estão entre os beneficiários do EGF, devido à impossibilidade de armazenamento de seu produto como penhor¹⁸.

Trata-se de um setor importante para a manutenção das bacias regionais de produção de leite, constituindo-se em grande gerador de emprego, devido à necessidade de extrema eficiência na logística de captação, processamento e distribuição (carros refrigerados) do produto, cujo prazo de validade varia de 3 a 5 dias.

De acordo com a Associação Brasileira das Indústrias de Leite Pasteurizado – Abilp, nos Estados Unidos e no Canadá apenas 1 entre 200 pessoas consome leite longa vida enquanto na Inglaterra e País de Gales o leite pasteurizado representa quase 90% do total de leite comercializado. Na Austrália, o consumo de leite *Ultra High Temperature* – UHT –, representa apenas 7% do consumo total de leite fluido.

A Tabela 18 mostra a perda de mercado desse tipo de leite, consumido pela ampla maioria da população, cujos beneficiadores/

¹⁸ A Resolução nº 2.877, de julho de 2001 (Banco Central do Brasil, 2003a), estabelece que, no caso do Empréstimo do Governo Federal – EGF –, as garantias, do empréstimo devem incorporar o penhor dos produtos estocados. Propõe-se, para esse segmento de beneficiadores, sua inclusão nas novas normas de custeio agropecuário (custeio de beneficiamento ou industrialização).

Tabela 18. Consumo de leite tipos C, A, B e UHT e consumo nacional equivalente leite fluido (1990 – 2002), em milhões de litros.

Ano	Tipo C		Tipo A + B		(A + B + C)		UHT		Outros	Total do consumo nacional (equiv. leite fluido)
	Quant.	%			A + B + C	% s/ total	Quant.	%		
1990	3.655	23,7	375		4.030	26,2	187	1,2	72,6	15.390
1991	3.245	19,8	479		3.724	22,7	204	1,2	76,0	16.392
1992	2.924	18,2	394		3.318	20,7	341	2,1	77,2	16.060
1993	2.245	13,8	481		2.726	16,8	386	2,4	80,8	16.223
1994	2.305	13,5	436		2.741	16,1	759	4,5	79,5	17.034
1995	2.432	12,4	515		2.947	15,0	1.050	5,3	79,7	19.674
1996	2.327	11,1	449		2.776	13,2	1.700	8,1	78,7	20.965
1997	2.120	10,3	400		2.520	12,2	2.450	11,9	75,9	20.596
1998	1.800	8,6	445		2.245	10,7	3.150	15,0	74,3	20.964
1999	1.300	6,1	500		1.800	8,4	3.300	15,4	76,3	21.480
2000	1.060	4,9	440		1.500	7,0	3.700	17,2	75,9	21.534
2001					1.440	6,8	3.950	18,6	74,6	21.212
2002					1.480	6,8	4.220	19,5	73,7	21.683

Elaboração: MHF/MAPA/Conab.

Fonte: Associação Brasileira de Leite Longa Vida (2003); Embrapa Gado de Leite (2003); Informações da reunião técnica do CNA/CBCL/Leite Brasil.

pasteurizadores detêm uma tecnologia de amplo conhecimento, e que constitui-se num setor de produção não oligopolizado (de livre entrada para concorrentes), com baixa necessidade de capital inicial para sua instalação.

A perda de mercado se dá em benefício do leite longa vida UHT, setor produtivo organizado em forma de oligopólio, cuja embalagem é monopólio de um fabricante, com um valor de capital inicial para investimento que cria dificuldades à entrada de novos concorrentes.

A Fig. 9 mostra o comportamento dos preços reais dos diversos tipos de leite fluido e o preço real pago ao produtor entre abril de 2002 e maio de 2003 (primeira quinzena), em Curitiba, PR.

Nesse período, a média do preço real do leite longa vida (R\$ 1,2293/L) situou-se 48,96% acima da média de preços reais do leite tipo C (R\$ 0,8252/L). Em relação à média de preços reais do tipo B (R\$ 0,8565/L), o preço do longa vida (R\$ 1,2337/L) foi 44,04% superior, no período abril de 2002 a abril de 2003.

A relação preço médio real longa vida/preço médio real pago ao produtor foi de 2,92 e do preço médio real tipo C/preço médio real pago ao produtor foi de 1,96, ambas no período abril de 2002 a maio de 2003.

Esse comportamento de preços relativos dos diferentes tipos de leite fluido em Curitiba pode ser observado, em forma semelhante, em outras capitais, mostrando que, mesmo com o ganho de mercado experimentado pelo leite longa vida em prejuízo do pasteurizado, e de custos mais reduzidos em relação a gastos com refrigeração e, principalmente, necessidades de eficiência na logística de distribuição devido ao exíguo prazo de validade do produto tipo C, esse tipo de leite fluido não chega ao consumidor a preços competitivos com o leite pasteurizado tipos C e B. Mesmo em relação ao tipo A, o preço médio do leite longa vida foi 7,11% maior, em Curitiba, entre abril e julho de 2002.

Torna-se necessária a formulação de políticas públicas específicas para o setor de pas-

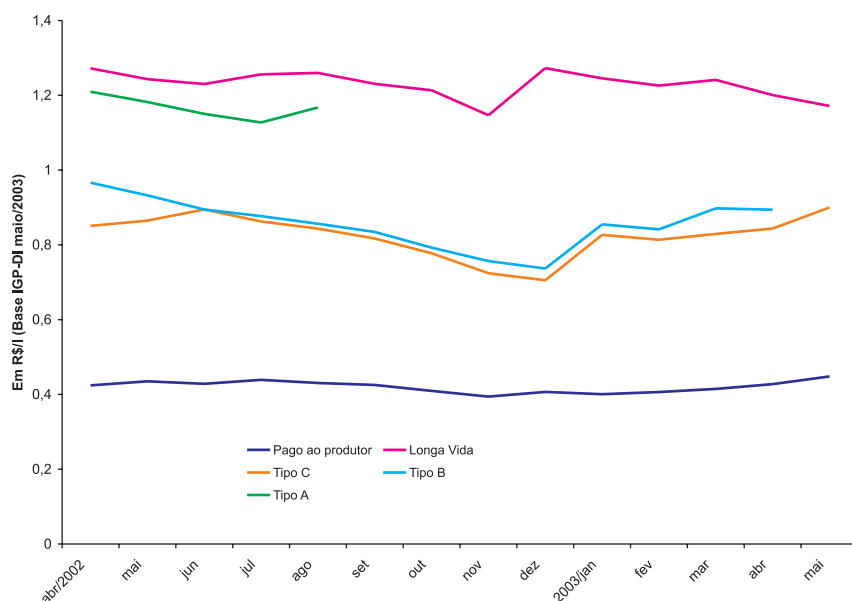


Fig. 9. Curitiba: preços reais no atacado pelo leite longa vida, tipo C, tipo B, tipo A e pago ao produtor no Paraná. Fonte: Brasil (2003); Universidade de São Paulo (2003).

teurização de leite tipos C, A e B, que permitam a recuperação da sua participação no mercado, que passou de 26,2% em 1990, para 16,1% em 1994, e para 6,8% em 2002 (percentuais em relação ao consumo nacional equivalente a leite fluido)¹⁹.

A possibilidade de permanência em atividade para esses pasteurizadores representa uma oportunidade para a descentralização da produção de leite para bacias regionais, com mercados consumidores locais, incentivando a permanência na atividade de pequenos e médios produtores, gerando emprego e renda nessas regiões.

Comentários finais

Os preços reais recebidos pelo produtor de leite in natura são insuficientes para arcar com custos de produção crescentes nas Regiões Sul e Sudeste, responsáveis por aproximadamente 74% da produção nacional de leite sob inspeção em 2001, passando a expulsar da atividade produtores eficientes, mas não competitivos, porque são expostos a preços internacionais subsidiados.

Preços reais em declínio ocasionaram uma diminuição do valor bruto real da produção do setor lácteo, de -11,8% entre 1998 e 2002, enquanto o valor bruto da produção agropecuária como um todo aumentou 17,4% no mesmo período.

O esforço de exportação, principalmente a partir de 2000, é realizado com prejuízo para o exportador *vis-à-vis* vendas no mercado interno, cujos preços situam-se, de forma continuada, em patamares bastante superiores aos preços internacionais, ambos os preços cotados em dólares. Concomitantemente, as importações, previstas em US\$ 70 milhões em 2003, deslocam produtores nacionais, e são rotineiramente realizadas para atender o mercado interno.

A inclusão do leite na PGPM, com o EGF/SOV e a condicionalidade de pagamento ao produtor de pelo menos o valor mínimo oficial líquido de despesas, é uma tentativa de oferecer ao produtor primário um piso para o preço do leite entregue ao laticínio.

É necessário que se considerem os custos para o País de desincentivar a produção nacional de leite, conhecido o fato que o tempo estimado de reposição do potencial de pro-

¹⁹ Adicionalmente, é importante mencionar que, enquanto uma indústria de leite longa vida poderá exigir para sua instalação um investimento em torno de R\$ 10 milhões (para uma capacidade de processamento de 350 mil L/dia), uma usina de pasteurização de leite pode ser instalada com investimentos entre R\$ 32 mil e R\$ 60 mil, este último valor para uma capacidade de processamento de 2.000 L/dia, para a compra e a instalação de equipamentos (Milkpoint, 2003).

dução leiteiro hoje existente no País, uma vez iniciada a transição para gado de corte, situa-se entre 5 e 20 anos.

A importância de preservar a produção de leite consubstancia-se, também, no fato de que trata-se de atividade típica da pequena produção rural, sendo necessário evitar a saída desses produtores da atividade, preservando a geração de emprego e renda nesse segmento da agropecuária, face à insuficiente geração de empregos em outros setores nos centros urbanos.

O incentivo aos produtores a cumprirem progressivamente com os requisitos de qualidade deverá ser propiciado pela previsão de taxas de juros favorecidas em empréstimos direcionados a despesas que garantam a principal condicionante da qualidade do leite, que é a sanidade e o bem-estar do rebanho.

O sistema cooperativista, forma preferencial de organização dos produtores de leite em todo o mundo, deverá ter sua regulamentação reestruturada no País, assegurando a participação e o crescimento econômico dos produtores associados.

No que se refere às importações, atenção deve ser dada às medidas de defesa comercial, hoje equivocadamente referenciadas a cotações internacionais formadas a partir de contratos de venda dos grandes ofertantes com preços subsidiados, sendo, portanto, insuficientes para o objetivo a que se propõem – proteção da produção nacional de importações predatórias –, entre elas o antidumping e os compromissos de preços, as quais deverão ser capazes de impedir efetivamente a entrada no País de produtos com preços subsidiados, extremamente danosos à produção doméstica.

De forma determinante para um país importador líquido de lácteos como o Brasil, as negociações comerciais internacionais revelam-se importantes para cercear a concessão de subsídios vinculados à produção interna por parte dos países desenvolvidos, quando esses

subsídios aumentam a produção desproporcionalmente ao consumo interno, forçando a colocação da produção excedente com pesados subsídios no mercado externo, deprimindo os preços internacionais, ocasionando a redução dos preços internos dos países expostos a esses preços e, conseqüentemente, inviabilizando as respectivas produções domésticas dada à evolução dos custos de produção e à possibilidade de importações.

Finalmente, é necessário que, num nível mais agregado, os resultados dos gastos públicos do País em programas de reforma agrária, que alcançaram aproximadamente R\$ 19 bilhões, em valores correntes, entre 1995 e 2002 não sejam anulados pela expulsão em massa de pequenos produtores agrícolas, como é o exemplo recente do Estado do Paraná.

Ou concluímos que a pequena produção agrícola não é viável, e se desiste de gastos em programas de reforma agrária, ou, se é viável, pequenos produtores ainda produtivos não podem ser expulsos da atividade devido ao funcionamento de políticas públicas em relação, por exemplo, à defesa comercial ou compras governamentais pelo critério de menor preço, ou qualquer outra política pública formatada insuficientemente em relação aos seus objetivos e à necessidade de sua compatibilização com as demais. Os agricultores de projetos de reforma agrária devem ser recepcionados por um ambiente econômico que incentive sua rápida entrada na atividade produtiva agropecuária e garanta suas possibilidades de comercialização²⁰.

É imprescindível a revisão das atuais regulamentações das políticas direcionadas ao setor agropecuário, para assegurar-se a convergência dos resultados a serem alcançados e maior racionalidade dos gastos públicos.

Por intermédio de políticas públicas eficientes e factíveis aos produtores de leite, o

²⁰ É importante mencionar que as recentes invasões de propriedades produtivas, por parte de movimentos sociais agrários, induzindo a uma perda de parte do apoio da opinião pública, deve-se à existência de Medida Provisória que protege as propriedades improdutivas no caso de invasão, aumentando o prazo de proteção no caso de reincidência, enquanto esse tratamento não é disponibilizado às propriedades produtivas, o que se caracteriza como uma irracionalidade do ponto de vista da economia agropecuária.

governo deve sinalizar, de maneira firme e consistente, seu apoio à recuperação do setor lácteo nacional.

Referências

AEX CONSULTORIA. **Preços do leite**. Disponível em: < <http://www.aex.com.br/>>. Acesso em: 2003.

ARGENTINA.. Secretaria de Agricultura, Ganaderia, Pesca & Alimentación. **Estadísticas argentinas**: indicador. Disponível em: <<http://www.alimentosargentinos.gov.ar/lacteos/default.htm>>. Acesso em: 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO LEITE LONGA VIDA. Leite longa vida: estatísticas. Disponível em: < <http://www.ablv.org.br/index.cfm?fuseaction=longavida>>. Acesso em: 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução 2.877 de 27 de julho de 2001**. Dispõe sobre ajustes nas normas de financiamento da safra de verão 2001/2002. Disponível em: <www.bacen.gov.br/BUSCANORMA>. Acesso em: 2003a.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução 3.052 de 11 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre concessão de Empréstimos do Governo Federal Sem Opção de Venda (EGF/SOV) para o leite - Safra de 2002/2003. Disponível em: <www.bacen.gov.br/BUSCANORMA>. Acesso em: 2003b.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Balança comercial**. Disponível em: www.agricultura.gov.br. Acesso em: 2003a.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Cotações**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/images/MAPA/cotacoes.html>>. Acesso em: 2003b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Importação 1996-2003. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **ALICE-Web**. Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 2003c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Exportação 1996-2003. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **ALICE-Web**. Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 2003d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Câmara de Comércio Exterior. Resolução nº 01, de 02 de fevereiro de 2001. Fixa direito antidumping para leite em pó, integral e desnatado (NCM 0402.10.10, 0402.10.90, 0402.21.10, 0402.21.20, 0402.29.10 e 0402.29.20) para Nova Zelândia, União Européia e Uruguai, e homologa compromissos de preços com empresas da Argentina. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 fev. 2001b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Câmara de Comércio Exterior. Resolução nº 10 de 3 de abril de 2001. Suspende direito "antidumping" imposto pela Resolução CAMEX nº 1/01, para as importações de leite do Uruguai e homologa Compromisso de Preços com empresas desse país. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 abr. 2001c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretária de Comércio Exterior. Circular Secex nº 9, de 21 de fevereiro de 2001. Torna público que o DECOM concluiu por uma determinação final positiva de dumping, de dano à indústria doméstica e de relação causal entre estes, nas importações de leite em pó ou granulado, desnatado e integral, classificado nos códigos 0402.10.10; 0402.10.90; 0402.21.10; 0402.21.20; 0402.29.10 e 0402.29.20 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL - NCM, originárias da Nova Zelândia, da União Européia, com exceção, e do Uruguai; estabelece os Compromissos de Preços que considerou satisfatórios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 fev. 2001a.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.600 de 19 de fevereiro de 2003. Estabelece os Preços Mínimos de Referência para o leite *in natura*, safra 2002/2003, para fins de concessão do benefício das operações de Empréstimo do Governo Federal, na modalidade sem opção de venda. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 fev. 2003e.

CONAB. **Comunicado**, Brasília, n. 5, 24 fev. 2003 ; n. 8, 25 mar. 2003a. Disponível em: <www.conab.gov.br>. Acesso em: 2003.

CONAB. **Indicadores agropecuários**: índice e insumos agrícolas. Disponível em: <www.conab.gov.br>. Acesso em: 2003b.

EMBRAPA GADO DE LEITE. **Tabela 07.04**: consumo brasileiro de leite pasteurizado - 1990/2000. Disponível em: <<http://www.cnpqgl.embrapa.br/producao/consumo.php>>. Acesso em: 2003.

EMPRÉSTIMO do Governo Federal (EGF): instrumento para a estabilização do agronegócio do leite. Brasília: Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária: Confederação Brasileira das Cooperativas de Laticínios, 2002. Mimeografado.

ESTADOS UNIDOS. Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. Cows milk production and consumption: table 10. In: **FASonline**. Disponível em: <www.fas.usda.gov/dlp/circular>. Acesso em: 2003a.

ESTADOS UNIDOS. Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. Whole milk powder: production, consumption, ending stocks, imports and exports. In: **FASonline**. Disponível em: <www.fas.usda.gov/dlp/circular>. Acesso em: 2003b.

ESTADOS UNIDOS. Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. World dairy price charts. In: **FASonline**. Disponível em: <www.fas.usda.gov/dlp/circular>. Acesso em: 2003c.

ESTADOS UNIDOS. Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. **Production, supply and distribution PS&D online database**. Disponível em: <<http://www.fas.usda.gov/psd/>>. Acesso em: 2003d.

IBGE. Tabela 74: produtos de origem animal por tipo de produto. In: IBGE. **Banco de Dados Agregados**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=490>>. Acesso em: 2003a.

IBGE. Tabela 202: população residente por sexo e situação. In: IBGE. **Banco de Dados Agregados**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?e=l&c=202>>. Acesso em 2003b.

IBGE. Tabela 490: quantidade produzida de leite por grupos de área total e finalidade do rebanho bovino. In: IBGE. **Banco de Dados Agregados**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=490>>. Acesso em: 2003c.

IBGE. Tabela 599: quantidade de leite cru ou resfriado adquirido. In: IBGE. **Banco de Dados Agregados**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=490>>. Acesso em: 2003d.

LEITE BRASIL. **Maiores empresas de laticínios**: Brasil. 2002. Disponível em: <<http://leitebrasil.org.br/download/maiores2002.doc>>. Acesso em: 2003.

MILKPOINT: o ponto de encontro da cadeia produtiva do leite: newsletter. Disponível em: <<http://www.milkpoint.com.br/mn/newsletters/listar.asp>>. Acesso em: 19, 27 mar. 2003; 8, 12 maio 2003.

SÃO PAULO (Estado). Instituto de Economia Agrícola. **Preços agrícolas**. Disponível em: <www.iea.sp.gov.br>. Acesso em: 2003.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. ESALQ. CEPEA. **Indicadores de preços**: leite: série de preços nominais e deflacionados - 1998-2003. Disponível em: <<http://www.cepea.esalq.usp.br>>. Acesso em: 2003.

VALOR bruto da produção agropecuária. **Indicadores Rurais**, Brasília, ano 4, n. 20, jan./fev. 2000; ano 5, n. 29, jan./fev. 2001; ano 6, n. 36, jan./fev. 2002; ano 7, n. 45, mar./abr. 2003. Disponível em: <www.cna.org.br>. Acesso em: 2003.

VILELA, D. **Impacto decorrente do uso de touros de corte no rebanho leiteiro nacional sobre as perdas em produção de leite**. 2003. Mimeografado.

VILELA, D.; BRESSAN, M.; GOMES, A. T.; LEITE, J. L. B.; MARTINS, M. C.; NOGUEIRA NETTO, V. (Ed.). **O agronegócio do leite e políticas públicas para o seu desenvolvimento sustentável**. Juiz de Fora: Embrapa Gado de Leite, 2002. 546 p.

ZOCCAL, R. O volume de leite de que precisamos. **Informe Econômico de Leite**, Juiz de Fora, ano 2, n. 2, p.1, out. 2002.

Uma avaliação da Conferência Ministerial da OMC em Cancún

Renato Antônio Henz¹

A Organização Mundial do Comércio – OMC –, entidade que estabelece regras e disciplinas para a quase totalidade dos países que participam do comércio mundial, tem como instância decisória máxima as Conferências Ministeriais, que ocorrem de forma regular. Na penúltima Conferência, realizada em Doha, no Catar, foi lançada uma nova rodada ampla de negociações comerciais multilaterais, por meio da Declaração Ministerial de Doha. Essa declaração, que tem uma agenda essencialmente voltada ao desenvolvimento dos países mais pobres, tendo a agricultura como tema central para se alcançar esse objetivo, estabeleceu um Mandato Negociador para as distintas áreas cobertas pela negociação e um cronograma de trabalho com vista à sua conclusão até janeiro de 2005. Dentro desse cronograma, se estabeleceu que, no mês de setembro deste ano, seria realizada a 5ª Conferência Ministerial, em Cancún, no México, para avaliar o andamento do processo negociador.

Considerando o fracasso no cumprimento do prazo de elaboração de documento sobre as modalidades para as negociações agrícolas, que deveria estar concluído em 31 de março deste ano, e o impasse que ainda continua sobre esse tema, bem como de outros cobertos pelo mandato negociador, um dos principais objetivos dessa Conferência foi a tentativa de desbloqueio do tema agrícola, condição necessária para a continuidade do processo e do cumprimento dos prazos de conclusão das negociações. A expectati-

va era de que os ministros pudessem desbloquear o processo negociador na área agrícola, dando novas orientações aos negociadores em Genebra, Suíça, inclusive como condição de avanço nas negociações como um todo.

A negociação agrícola na OMC vem sendo uma das mais difíceis, por ser um assunto sensível para a maioria dos países, tanto para aqueles em desenvolvimento – que têm nesse setor grande parte da renda, emprego e fonte de divisas –, como para os desenvolvidos, que têm sua produção estimulada por elevados subsídios e proteções. Conforme mencionado acima, não foi possível obter um documento sobre modalidades para a negociação, tal como previsto no Cronograma de Doha. O impasse só foi parcialmente superado na Minirreunião Ministerial realizada em Montreal, no Canadá, em julho último, quando os Estados Unidos e a União Européia se comprometeram a buscar um acordo entre si que pudesse significar avanços e, segundo eles, de forma que o ônus incorrido por ambos fosse equilibrado e aceitável pelas partes. Essa proposta veio à tona em agosto, na forma de uma estrutura negociadora, e não na forma de um documento de modalidades. Diante desse fato novo, o Presidente das Sessões Especiais de Negociações Agrícolas abandonou seu texto de modalidades que vinha sendo negociado como base nas discussões preparatórias para Cancún, adotando o formato proposto no Documento Estados Unidos/União Européia.

¹ Técnico da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Diante desses fatos, houve a pronta reação de alguns países em desenvolvimento em torno de uma nova coligação de forças, o chamado na época G-17, que também adotou em sua proposta o formato de *framework*. Outros países também apresentaram propostas utilizando esse mesmo formato. Assim, tendo-se convergido para este formato de *framework*, inclusive por uma questão de realismo, já que dificilmente se poderia obter consenso num documento sobre modalidades. O Presidente do Conselho-Geral também adotou este mesmo formato na preparação do anexo agrícola do texto a ser apreciado pelos ministros, em Cancún.

Contudo, o documento apresentado pelo presidente do Conselho-Geral, segundo a opinião dos países do G-17, contemplou basicamente o conteúdo da proposta dos Estados Unidos e da União Européia, desconsiderando contribuições incluídas em sua proposta e consideradas importantes para que as negociações efetivamente venham a atingir os objetivos do Mandato de Doha. Diante da recusa do presidente de reabrir seu texto para negociação em reunião do Conselho-Geral, o G-17 objetou que o documento do Presidente, que segundo ele seria apresentado para exame pelos ministros em caráter pessoal, fosse a base para as negociações em Cancún. Diante de tal situação o G-17 solicitou formalmente que seu documento circulasse como documento formal da Conferência.

Na reunião em Cancún, os primeiros movimentos do G-17 foram o de garantir que seu documento também fosse um documento de trabalho, junto com o do Presidente, e que nas negociações fosse feito um exercício de conciliação de documentos e não uma discussão em torno de apenas um documento. A restrição a essa última metodologia se deve ao fato de que para qualquer alteração do mesmo o "ônus da prova" caberia a quem desejasse mudanças, o que dificultaria muito a inclusão de temas do interesse do G-17. Na conciliação de documento, todas as propostas são examinadas em pé de igualdade, facilitando a eliminação de algumas propostas e a inclusão de outras.

Com esse objetivo, foi convocada uma reunião do G-17 com o Presidente da Conferência, o Ministro das Relações Exteriores do

México, Embaixador Luís Ernesto Derbez, reunião em que ele garantiu o reconhecimento da proposta do G-17 como um dos documentos da Conferência. Esse fato significou uma importante vitória do Grupo, e razão pela qual o Grupo passou a ter um papel protagônico a partir de então, sendo uma terceira força na negociação, junto com os Estados Unidos e a União Européia. Vale lembrar que o Grupo de Cairns não alterou sua proposta anteriormente apresentada, passando a ter um papel mais discreto no processo. A delegação brasileira continuou atuando no Grupo de Cairns, apenas com uma atuação mais discreta. Quanto aos demais grupos, cabe destacar a atuação do Grupo Africano, dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (LDCs) e dos defensores da multifuncionalidade, para justificar a manutenção da proteção aos mercados de produtos agrícolas.

Quanto à sistemática dos trabalhos, o presidente da Conferência dividiu os temas cobertos pelo Mandato em 6 grupos, indicando para cada um deles um facilitador para ajudá-lo nos trabalhos de negociação e na preparação dos documentos. Os grupos foram: Agricultura, Acesso a mercados para produtos não-agrícolas, Serviços, Temas de desenvolvimento, Temas de Singapura e Outros temas. No caso da Agricultura, o facilitador indicado, tal como na Conferência de Doha, foi o ministro de Singapura, George Yeo.

Assim, uma vez designado o facilitador, o G-17 solicitou uma reunião com ele, para discutir a condução dos trabalhos e expressar a expectativa do grupo quanto aos resultados esperados da negociação. Inicialmente, no entanto, o facilitador propôs uma reunião, coordenada por ele, entre os principais protagonistas, ou seja, entre os Estados Unidos a União Européia e o G-17. O G-17 informou ao facilitador que aceitava essa proposta. No entanto, preferia realizar previamente três reuniões, ou seja, uma com o próprio facilitador e outras duas com os Estados Unidos e com a União Européia, separadamente.

Essas reuniões foram muito produtivas, podendo-se trocar informações sobre o conteú-

do das propostas e, de parte a parte, indicar as expectativas quanto ao resultado do processo negociador. Essa estratégia foi importante por que permitiu explorar com os Estados Unidos e a União Européia quais seus interesses, e as concessões feitas, no seu documento conjunto, informações estas úteis para a compreensão daquela proposta. Essas três reuniões culminaram com a reunião sugerida pelo facilitador, ou seja, entre os Estados Unidos, a União Européia e o G-17, intermediada por ele. Pode-se afirmar que essa reunião acabou sendo o ponto alto da Conferência, que a partir dos pontos de vista expressados, permitiu ao facilitador elaborar o documento que circulou como proposta de Declaração Ministerial, revisando aquele preparado pelo Presidente do Conselho-Geral, em Genebra.

Após muita expectativa e postergação na sua divulgação, no início da tarde do dia 13, sábado, circulou a proposta de Declaração Ministerial elaborada pelo Presidente da Conferência, com auxílio dos facilitadores e funcionários do Secretariado da OMC. Essa divulgação foi seguida de intensas atividades dentro dos diferentes grupos, inclusive e principalmente dentro do G-17. Vale mencionar que a reunião do G-17 foi precedida de uma reunião interna da Delegação Brasileira, para avaliar o documento. Essa avaliação serviu de base para as manifestações da referida delegação na reunião do G-17.

Nessa reunião, embora houvesse da parte brasileira o reconhecimento de alguns avanços no trabalho realizado pelo Presidente da Conferência, foram propostas mudanças a serem consideradas na reunião do chamado Green Room, que se esperava iniciar ainda na noite de sábado, e na qual se passaria a discutir de forma substantiva o documento do Presidente.

Essa reunião de fato não ocorreu naquela noite, tendo-se, contudo, informação de que o Presidente teria convocado alguns delegados em caráter pessoal, inclusive o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, para discutir o encaminhamento das discussões na Green Room, que efetivamente se iniciaria no dia se-

guinte. Até aquele momento, a expectativa era de que o tema agrícola fosse a referência para a negociação, ou seja, o nível de ambição, o formato, o detalhamento daquilo que foi consenso para o tema agrícola é que balizaria o resultado dos demais temas. De fato, as informações que se tinham era de que as reuniões sobre os demais temas eram apenas protocolares, sempre na expectativa do que poderia ocorrer no tema agrícola. Surpreendentemente, não foi isso que ocorreu.

Na manhã de domingo, as informações do representante do Brasil na Green Room foram de que o Presidente dera prioridade aos temas de Singapura, para serem discutidos na reunião. Os temas de Singapura, assim chamados por serem propostos como parte da agenda da OMC na Conferência Ministerial realizada em Singapura, em 1996, eram: investimento, transparência em compras governamentais, regras de concorrência e facilitação de comércio. Vale lembrar que havia fortes restrições à inclusão desses temas na agenda da OMC. Alguns países em desenvolvimento explicitamente bloqueavam a introdução desses temas na referida agenda, indicando que a OMC deveria priorizar os temas de implementação dos resultados da Rodada Uruguai, de interesse dos países em desenvolvimento, e não introduzir novos temas do interesse dos países desenvolvidos.

Após uma manhã inteira de discussão em torno dos temas de Singapura, houve um acordo, sujeito a consultas, de que apenas a facilitação de comércio passaria a fazer parte da Agenda Negociadora da OMC. Com vistas a permitir consultas entre os grupos representados na Green Room, a reunião foi interrompida. No entanto, no início da tarde, o delegado de Botswana, em nome de seus representantes, países do Grupo Africano e dos LDCs, comunicou que nem esse tema seria aceito. Diante dessa comunicação, ainda segundo relato de participantes da reunião restrita, o Presidente, certamente em vista de posições expressadas por algumas delegações que colocavam a discussão desses temas como pré-condição para concessões em outras áreas, segundo informa-

ções particularmente a União Européia e o Japão, considerou que não havia condições de dar continuidade ao processo negociador, interrompendo de forma abrupta a Conferência.

Assim, o desfecho da Conferência ainda está por ser explicado. Muitas questões ficaram sem respostas. Por exemplo:

- Por que se deu tal importância aos temas de Singapura, colocando-os à frente dos demais temas, como pré-condição para se dar continuidade ao processo negociador?
- Por que esse papel não coube à agricultura que, tal como esperado, era considerada a referência e a medida do processo negociador, inclusive por sua importância para os países em desenvolvimento?
- O que levou os países que Botswana representava a não aceitarem incluir na Agenda Negociadora da OMC, organização cujo objetivo é o comércio, nem mesmo o tema Facilitação de Comércio?

As especulações sobre o que ocorreu são muitas.

De qualquer maneira, houve um grande sentimento de frustração por parte dos países africanos que apresentaram uma Iniciativa Setorial sobre o Algodão, frustração esta compartilhada por outros países africanos e por muitos países LDCs. Em suma, a resposta dada pelos grandes, em especial pelos Estados Unidos, e incorporada na proposta de Declaração Ministerial era, em outras palavras, a interpretação que o problema enfrentado pela produção de algodão daqueles países não eram os subsídios, mas a produção de fibras sintéticas e os mercados dos produtos que utilizam o algodão (fibras, têxteis e vestuário) como matéria-prima.

Assim, apresentam a proposta de se buscar na situação da cadeia produtiva como um todo, e não nos elevados subsídios, os problemas enfrentados pelos produtores de algodão dos países pobres. Além disso, convocam várias instituições internacionais para aplicar recursos na diversificação da produção onde a

produção do algodão significa a maior parte do PIB do país. Em outras palavras, a resposta na Declaração Ministerial era: Vocês é que vão plantar outra coisa porque eu vou continuar a dar subsídios aos meus produtores. A expressão mais suave utilizada por algumas delegações era de que essa proposta “adicionava insulto à injúria”.

Contudo, fica sem resposta a razão para a precedência dos temas de Singapura, em relação aos demais temas. Uma explicação corrente é de que por pressão dos protecionistas, que não queriam ter o ônus do fracasso da Conferência, ao não aceitar uma ambição maior nos temas agrícolas, puseram os temas de Singapura na frente, sabendo que os mesmos, pelos precedentes de Genebra, dificilmente seriam aceitos por alguns países em desenvolvimento.

De fato, formalmente o fracasso se deu pelo fato de países em desenvolvimento não terem aceito tratar daqueles temas. Para outros, a interpretação seria de que esses temas seriam o teste para saber a disposição dos países em desenvolvimento ao fazer concessão, como forma de estabelecer a medida da ambição a ser aplicada aos demais temas. Como a ambição foi pequena, ou nenhuma, se correria o risco de uma Declaração muito pouco ambiciosa, tendo sido preferível não ter nenhuma.

É de se registrar a profunda irritação dos representantes dos Estados Unidos e da União Européia, principalmente desta, com o sistema decisório da Organização, classificando-a mesmo de “medieval”. Embora possa ter sido apenas um jogo de cena, para dar consistência à versão de que o fracasso se deu em razão da intransigência dos países em desenvolvimento, o fato é que a tomada de decisão com base em consenso numa Organização com mais de 140 países é uma tarefa que se torna cada vez mais difícil.

Diante desses fatos, as insinuações tornam-se incompreensíveis, e mesmo acusações, de que o fracasso se deu em razão da atuação do G-17, então já transformado em G-20+. A batalha agrícola, que não houve, e portanto a atuação do G20 + não poderia ser a razão do

fracasso, uma vez que sua atuação se atinha aos temas agrícolas. De fato, o desfecho prematuro da Conferência não permitiu testar a consistência interna do G-20, consistência esta que foi permanentemente posta em dúvida por muitas delegações. De qualquer maneira, essa consistência existiu, uma vez que a proposta foi amalgamada em torno de dois temas: contra os subsídios, tanto à produção como à exportação, e em defesa de um tratamento especial e diferenciado que desse a necessária flexibilidade aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo à flexibilidade necessária para assumir os compromissos previstos no Mandato de Doha. Em torno desses dois temas, não havia, de fato, inconsistência dentro do Grupo, desde que restringisse sua atuação nos temas agrícolas.

O “calcanhar-de-aquiles” da proposta, a reduzida ambição nos compromissos de acesso a mercados das economias em desenvolvimento, se pode justificar por ser este o único instrumento à disposição desses países, inclusive por questões orçamentárias, de apoio à produção interna e de defesa contra os subsídios concedidos pelos países desenvolvidos. Compromissos maiores nessas áreas só poderiam ser exigidos quando desmantelados os sistemas de apoio e proteção hoje vigentes.

Assim, vale lembrar que a acusação feita tanto pelos Estados Unidos como pela União Européia de que a proposta do G-20+ não oferecia nada em troca dos compromissos exigidos dos países desenvolvidos foi devidamente respondida ao informar que não se poderia fazer uma oferta mais ambiciosa, tal como exigido por eles, porque não se tinham subsídios a reduzir.

Como conclusão, é importante lembrar que a Conferência não era a etapa final do processo negociador da Rodada. Foi, sem dúvida, uma etapa importante que não foi cumprida, assim como o prazo para a definição das modalidades para a negociação agrícola, que venceu em março deste ano. No entanto, em Cancún, houve avanços importantes na área agrícola. Foi possível aproximar muito os documentos a partir da compreensão mútua dos interesses envolvidos. Esse avanço poderia vir a ser prejudicado, caso se forçasse uma definição num ambiente extremamente tenso.

Numa avaliação mais serena, pode-se concluir que a melhor alternativa foi a de não se fechar um acordo, do que se comprometer com um acordo que fosse ruim, e que fechasse as portas para um entendimento positivo que certamente se iniciou em Cancún, pelo menos entre o G-20+, os Estados Unidos e a União Européia.

Analisar o passado para pensar o futuro

Pedro de Camargo Neto¹

A formação do G-20 Plus mostrou-se decisiva no embate de Cancún. A evolução da posição brasileira dentro do Grupo de Cairns, para um grupo de países em desenvolvimento de grande peso, foi decisiva. É importante analisar o processo dessa alteração de posição para desenvolver o futuro.

A história da Rodada Uruguai era semelhante ao atual processo negociador. Em 1986, os Estados Unidos da América também apresentaram uma proposta ambiciosa, clamando por subsídio zero. O chamado Grupo de Cairns reuniu-se sob a liderança da Austrália e passaram oito anos negociando em confronto com a União Européia e o Japão. Após inúmeras postergações, os Estados Unidos e a União Européia reuniram-se em Blair House e decidiram por um acordo que resolvia suas diferenças, mas ignorava nossas pretensões.

O Acordo sobre Agricultura – AsA – foi assinado com o objetivo de incluir formalmente a agricultura no multilateralismo, com a promessa de progresso futuro. As negociações agrícolas iniciaram-se automaticamente em 2000, fruto do AsA, em seu artigo 20. O AsA incluiu a chamada *built in agenda*, por causa da grande frustração com o limitado avanço obtido. Incluiu também o artigo 13, a chamada Cláusula da Paz, analisada detidamente ao final deste texto.

O AsA poderia não ter data, já que os subsídios acordados não seriam acionáveis até o próximo acordo. A data de 1º de janeiro de 2004

foi incluída em virtude da frustração dos países em desenvolvimento com o limitado avanço na liberalização da Rodada Uruguai. Não assinariam sem uma data marcada. A data da Cláusula da Paz foi, portanto, trocada por outros temas, nos quais o Brasil cedeu na rodada anterior. Foi paga, e muito bem paga.

Três reuniões miniministeriais, em 2003, mantiveram o mesmo impasse de 1986. Após a última reunião em Montreal, novamente os EUA e a UE entraram em acordo, oferecendo proposta que ignorava as pretensões brasileiras. Desta vez, porém, evoluímos além do Grupo de Cairns, com a formação muito rápida, quase explosiva, do G-20.

O passo dado pelo Brasil para liderar o G-20 foi precedido de interessante polêmica interna.

A proposta do G-20 tem importante diferença em relação à posição de Cairns. A ambição de compromisso formal de redução tarifária na OMC para os países em desenvolvimento foi abandonada. Sem esse passo, não seria possível reunir o conjunto de países em desenvolvimento que formam o grupo. Ao alterar essa ambição, o G-20 passou a destacar o fim dos subsídios à exportação, de maneira ampla, colocando em segundo plano a questão de acesso a mercados.

Mais do que diferença de prioridades, trata-se aqui de diferença entre pontos de ruptura, que melhor se aplica ao impasse da Rodada

¹ Conselheiro e ex-presidente da Sociedade Rural Brasileira.

Doha. A decisão anterior, de Cancún, era reduzir a ambição igualmente nos três pilares ou reduzir a ambição de maneira diferente nos pilares. Definir uma estratégia de prioridade e pontos de ruptura define também alianças e confrontos. Não se trata de definir prioridade entre acesso a mercados ou subsídios, mas de romper, pela ausência de avanço importante em acesso a mercados ou subsídios.

A aliança ficou com os países em desenvolvimento. E o confronto com a UE e, em particular, com os EUA.

Em termos de ampliação efetiva de comércio, alterou muito pouco a ambição real que tínhamos. Países em desenvolvimento compram tudo que precisam e podem pagar. É só analisar o grande “colchão” existente entre as tarifas consolidadas e aplicadas e o dinamismo do comércio nos anos recentes.

Deixar de atrair a formação do grupo para tentar reduzir esse “colchão” teria sido um grave erro. Provavelmente teríamos voltado de Cancún com um acordo irrisório para as pretensões brasileiras. Sem o G-20, isto é, sem alterarmos a ambição em acesso a mercados, é quase certo que teríamos voltado de Cancún com muito pouco – somente o que os EUA e a UE, os grandes subsidiadores, oferecessem e permitissem.

É preciso reconhecer o processo decisório de uma reunião ministerial da OMC. Obter consenso entre 146 países é diferente de obter o da maioria. A atuação não deve ser pressionar para obter tudo o que se deseja, mas, sim, pressionar para obter o mínimo que se deseja. Trabalhar um mínimo não é ser pouco ambicioso, desde que o mínimo represente o máximo que se avalie possível no complexo contexto do multilateralismo.

A força da troca sempre existe, porém não é determinante. Na troca, consegue-se algo que torne atraente aceitar o que não se deseja. Os países em desenvolvimento têm pouco para pagar. Assim, é preciso oferecer relativamente muito para obter relativamente pouco.

A grande força em uma reunião, na qual a decisão se faz por consenso, é a ruptura, i. e., sair do consenso travando o resultado da reunião. Isso não é fácil. Ficar isolado significa perder. É preciso sair junto, ou seja, com muitos membros isolando o outro lado, que deve ficar com poucos.

Embora significativa, a força do Brasil é relativa. Se optar por posição em que acabe saindo sozinho, ou com poucos e fracos aliados, acaba inviabilizado, pois a opção de sair da OMC não existe. Se optar por posição que divida ao meio os países, o resultado é a ausência de acordo e atraso no progresso que se deseja. A opção deve ser isolar o outro lado com o menor número possível de aliados e obter um progresso significativo.

O presidente do Conselho da OMC praticamente ignorou a proposta do G-20, e Cancún iniciou-se sob esse impasse. Aparentemente, os EUA e a UE contaram com o desmonte do grupo. Não reconheceram o denominador comum, que ligava os países na procura de maior equidade no comércio internacional: o foco no fim do dumping, que só eles praticam. A expressão dumping é usada com o sentido de exportações dos países desenvolvidos abaixo do custo de produção, em função de subsídios em geral.

Passado os dias iniciais de negociação, o presidente do Conselho produziu uma revisão com pouquíssimos avanços. O G-20, agora Plus, preparou-se para negociar, desenvolvendo emendas em cima do texto revisado. A reunião fracassou sob a discutível aparência de confronto em torno dos temas de Cingapura.

Será preciso garantir a eliminação, de uma vez por todas, dos subsídios à exportação. A UE deu sinais em Cancún de estar quase pronta a ceder. Não aceitar a manutenção, nem mesmo para alguns produtos, pois serão de interesse nosso, como o açúcar e a carne bovina, e, em futuro breve, os produtos lácteos.

Uma única exceção abre precedente e quebra a força do argumento: sempre existirá um país com interesse em algum produto. Será

preciso também equacionar as questões de crédito e ajuda alimentar.

Será essencial reduzir e enquadrar os subsídios de apoio interno. A UE parte de enorme base, porém, após duas reformas da PAC, possuem importante “colchão” entre o compromisso do AsA e o utilizado atualmente. Poderá aceitar reduções importantes. Os EUA, no sentido inverso, utilizaram, no ano passado, praticamente a totalidade do compromisso do AsA.

O compromisso da UE é proporcionalmente maior do que o dos EUA, em função da menor competitividade do setor. Os EUA pleiteavam, em sua proposta original, reduzir o que chamam de distorção, pois têm compromisso relativamente menor que a UE, propondo que os novos compromissos sejam fixados como percentual do produto bruto.

O rascunho do Harbinson para um acordo sobre modalidades de negociação propunha uma redução em cima do compromisso existente. A proposta conjunta EUA-UE para uma preliminar estrutura de negociação, a ser posteriormente transformada em acordo de modalidades, propôs um misto, pois incluía um percentual a ser negociado em cima do compromisso dos subsídios da “caixa âmbar” e criou uma nova “caixa azul”, na qual incluiu os subsídios contracíclicos norte-americanos, propondo redução em função de percentual do produto bruto.

A proposta do G-20 manteve a redução como percentual em cima dos compromissos existentes por produto, incluindo percentual superior quando o produto em questão participa do mercado exterior. O critério de redução em função de o produto ser exportado é importante para pressionar os EUA e oferecer consistência para a ambição de eliminar os clássicos subsídios à exportação.

A proposta original do presidente do Conselho acompanhou a proposta dos EUA-UE. A versão final em análise manteve a estrutura mista, com a inclusão essencial de controles por produto. O G-20 Plus produziu emendas

para a negociação dentro da estrutura proposta, porém com importante alcance redutor das distorções.

A tendência de chamar tudo de “subsídio caixa verde” é evidente e a fixação de limites garantiria a ausência de retrocessos. Existem subsídios “mais verdes” do que outros. A tendência é o crescimento dos pagamentos diretos – os novos da reforma da PAC e os da *Farm Bill*. É, portanto, essencial a fixação de limites “cap” nos pagamentos diretos, não só no total como também por política ou produtor.

Apresentados como *decoupled*, na verdade sempre têm uma vinculação a tipos de produto e produção, embora não mais a volumes produzidos. Ficam, portanto, longe de serem de fato *decoupled*, além do efeito-renda para os tipos de produção a eles vinculados.

Grande cuidado deve-se ter e regras devem ser criadas para as novas vinculações, quer sejam de natureza ambiental quer de restrições a determinadas culturas. Representa, com certeza, um direcionamento à mesma produção anteriormente existente. Também a vinculação à base de área plantada acaba fatalmente criando uma vinculação com a produção. Ao detalhar limites e impedir aumentos, garantiria a ausência de retrocessos que possam vir a aparecer.

Na questão de acesso a mercados, a União Européia terá grande dificuldade em aceitar a redução de tarifas a ponto que desmonte sua recém-reformada PAC. O Japão terá dificuldades em reduzir a proteção da sua produção de arroz, além do recente aumento para carne bovina. Os países em desenvolvimento, quando precisam, importam tudo que podem pagar. Pleiteiam regras de salvaguarda e produtos especiais, que podem, inclusive, representar retrocesso protecionista. Temos a Alca e o acordo com a União Européia para tratar de acesso a mercados.

O art. 13 do AsA, a Cláusula da Paz, não proíbe os subsídios na agricultura, mas dá direito de contestar, através do mecanismo de

solução de controvérsias, subsídios que causem dano sérios à economia de um país, a partir de 1º de janeiro de 2004. O próximo grande impasse será sobre o que fazer com essa Cláusula.

Não tem sentido aceitar qualquer tipo de prorrogação dessa Cláusula. Dano significa pobreza, desemprego, falta de crescimento econômico. Ao ceder, estaremos concordando com sofrer dano. E por que aceitaríamos continuar a sofrer dano por longo período, quando a Cláusula da Paz garante isso, já em 2004. Um cronograma razoável desmonta o ímpeto de acionar uma disputa demorada e cara. Trata-se de posição muito importante.

A compreensão sobre o que realmente significa o artigo 13 do AsA é essencial. O Brasil leva grande vantagem em função do contencioso do algodão. Será preciso fazer amplo trabalho de esclarecimento no âmbito do G-20 Plus sobre o tema.

Pela primeira vez na história das negociações agrícolas, o atraso favoreceu o Brasil, de maneira relativa. Os EUA e a Europa ficaram, desta vez, em situação pior do que a nossa. Não é o que queremos, porém é mais do que já tivemos no passado.

A negociação agrícola certamente terá continuidade, apesar das declarações iniciais dos EUA e da UE de interesse em acordos bilaterais, até mesmo em função da existência da Cláusula da Paz. É preciso estar preparado.

Trata-se de instrumento de pressão, que os países em desenvolvimento possuem. Sabemos o quão complexo, demorado e de resultados limitados é iniciar contestações. É, porém, melhor do que sermos obrigados a aguardar o dia em que os países desenvolvidos decidirão ceder algumas migalhas de avanço. É melhor do que sermos obrigados a pagar muito caro, muitas vezes o que não temos, em outras áreas

de negociação, para obter o que já deveria ser nosso – um mínimo de equidade no distorcido comércio internacional agrícola.

A pressão da Cláusula da Paz precisa ser bem utilizada. Trata-se de algo concreto, pago na Rodada Uruguai, que só pode ser trocado por algo também concreto, por exemplo, um cronograma de eliminação de subsídios à exportação. O direito de iniciar contenciosos não pode ser trocado pela simples aprovação de um texto de modalidades de negociação, mesmo que razoável, pois só representa uma promessa de eventual futuro acordo. É inaceitável pagar uma promessa distante de país desenvolvido com algo concreto próximo de país em desenvolvimento.

A não-renovação não implica que o Brasil inicie inúmeros contenciosos no dia 1º de janeiro, embora existam inúmeros que poderiam ser iniciados. Abre, porém, a possibilidade de que outros países eventualmente o façam. Por exemplo, o México, que hoje sofre processo dos EUA contra o antidumping pelas importações de arroz, poderia iniciar contencioso pelos subsídios na produção de arroz, fato impossível antes, pois esquecido no Nafta. Seria um processo muito parecido ao do Brasil, do algodão, que terá seu desfecho nessa época. A Nova Zelândia pode iniciar um muito bem fundamentado processo contra a UE para os lácteos. Os países africanos podem e devem repetir o processo do algodão contra os EUA.

Contenciosos são, sim, importantes instrumentos de alteração de regras de comércio. Muitas vezes atinge-se o objetivo de maneira mais concreta que na mesa de negociação, sempre desbalanceada, entre desenvolvidos e em desenvolvimento.

É preciso construir uma posição de força com a Cláusula da Paz. Nunca vender barato a prorrogação. Nunca ceder a chantagens que já começam a ser feitas.

Qual será posição real e final do Brasil?

A promoção comercial como instrumento para aumentar as exportações do Brasil

Rogério Alencar Pereira de Sousa¹

O Brasil alcançou a posição de um dos maiores e mais competitivos produtores rurais do mundo, além de maior exportador agrícola entre os países em desenvolvimento. O Brasil possui vantagens competitivas, neste setor, que permitiram a ele conquistar, nos últimos anos, novos mercados para os seus produtos agrícolas. Por esse motivo, é necessário estimular a promoção comercial do agronegócio brasileiro, para alavancar as exportações desse setor.

Na área do comércio exterior brasileiro, tanto o governo quanto a iniciativa privada têm um papel importante na promoção comercial do agronegócio, para que se aumente as exportações dos produtos agropecuários. As exportações são fundamentais para garantir o crescimento econômico e reduzir a vulnerabilidade do Brasil.

O Brasil deveria definir bem as suas estratégias para ampliar as exportações dos produtos agrícolas, dentre as quais: apoiar os exportadores brasileiros nos mercados de destino, oferecer bancos de dados com o mapeamento de sistema de distribuição (identificando os principais importadores, varejistas, atacadistas, entidades oficiais e associações de

classes), aumentar a participação brasileira em feiras, exposições e missões empresariais no exterior, marketing e defesa comercial das exportações.

Seria necessário valorizar as grandes marcas nacionais e divulgar o potencial brasileiro em países onde ele não é conhecido. O Brasil apresenta um enorme potencial agrícola, logo merecia ter vários adidos agrícolas, em diferentes países, para que divulgassem os nossos produtos.

O Brasil deveria também fazer a promoção comercial, elegendo os países e produtos prioritários para a exportação, ampliando com isso o seu mercado no exterior, além de combater os subsídios concedidos pelos países desenvolvidos aos seus agricultores. A redução dessas barreiras de importação dos produtos brasileiros, nos maiores mercados do mundo, melhorariam os resultados da balança comercial brasileira, pois o Brasil é muito competitivo no setor agrícola.

O Brasil vem fazendo negociações bilaterais visando abrir novos mercados para os produtos agrícolas brasileiros, mas, ao mesmo

¹ Analista de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

tempo, independentemente destes acordos internacionais, seria possível incrementar de forma significativa as exportações, somente com a redução de impostos e do custo alfandegário, beneficiando, principalmente, as exportações dos produtos agrícolas com maior valor agregado.

Agregação de valor às exportações

O crescimento econômico do País, nos próximos anos, estará atrelado ao aumento das exportações. Por isso, temos que agregar valor às nossas exportações agrícolas. Dever-se-ia dar apoio às exportações de produtos com maior valor agregado no agronegócio, principalmente nas seguintes cadeias produtivas: açúcar, café, laranja, carne bovina, frutas e flores, o que iria gerar um maior número de vagas no mercado de trabalho.

Seria importante criar mecanismos de agregação de valor às exportações agrícolas, para melhorar a qualidade do produto brasileiro e, conseqüentemente, aumentar a sua divulgação no exterior. Dois itens da balança comercial brasileira poderiam ser usados como referência na agregação de valor, como é o caso do café e da soja, pois tanto o café solúvel quanto o óleo de soja refinado apresentam preços mais elevados que os do café em grão e do óleo de soja bruto, respectivamente.

Dever-se-ia preparar todas as cadeias de produção agrícolas com o objetivo de agregar valor às exportações, e assim elas teriam condições de enfrentar a competição acirrada provocada pela abertura comercial de áreas de livre comércio como a Área de Livre Comércio das Américas – Alca – e a União Européia.

Os Ministérios do Desenvolvimento e da Ciência e Tecnologia vêm desenvolvendo metodologias para agregar valor aos produtos primários exportados pelo Brasil, com a criação de marcas, estratégias de marketing, processamento e embalagem e maior sofisticação nos processos de produção.

Numa economia aberta à competição internacional, a agregação de valor requer uma

estreita cooperação do poder público com a iniciativa privada, cabendo a cada um estabelecer as suas medidas de promoção comercial.

Medidas de promoção comercial

Medidas do governo

Em 2001, o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento (<http://www.mdic.gov.br>), criou o Projeto de Promoção Comercial das Exportações, o qual elegeu alguns mercados prioritários que ofereciam vantagens comparativas ao Brasil, e que deveriam ser objeto de ampla ação comercial. Os mercados escolhidos foram: EUA, Reino Unido, Alemanha, Japão, Índia, China e México. No caso do Japão, o programa incluía os seguintes produtos agrícolas: frutas, cafés especiais, cachaça e carnes.

O Projeto de Promoção das Exportações foi fruto de uma ação conjugada entre Banco do Brasil, Itamaraty e Agência de Promoção de Exportações – Apex (dentre outros órgãos), com a finalidade de: organizar missões de empresários ao Brasil, para comprar, e missões de empresários brasileiros ao exterior, para vender, além de apoiar os empresários que nunca exportaram, ou exportam pouco, de modo que fosse possível o ingresso deles no mercado externo. A Apex também patrocinou outro projeto de exportação agrícola, o de cafés especiais, bem como as feiras compradoras que visavam à colocação dos produtos brasileiros em cadeias de supermercados estrangeiras.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (<http://www.bndes.gov.br>) também adotou várias medidas de promoção comercial das exportações. Ele criou uma linha especial de financiamento para empresas brasileiras que desejassem instalar filiais em outros países. As empresas brasileiras no exterior fariam o processamento e a industrialização dos produtos para venda no mercado local dos países vizinhos. Por exemplo, na China, havia perspectivas para instalação de uma processadora e distribuidora de café.

O BNDES estudou a possibilidade de financiar empresas brasileiras que quisessem se associar com as distribuidoras no exterior, de modo a criar canais de distribuição próprios para o produto nacional. Era o instrumento que faltava para aumentar as vendas de carne brasileira para a Rússia, pois assim os empresários brasileiros poderiam vender no varejo, o que só era permitido exportar para o atacado.

Outro estímulo às exportações veio por meio da Lei federal nº 10.276/01 (Brasil, 2001), a qual instituiu uma nova fórmula de cálculo para ressarcimento do PIS e da Cofins. Dessa maneira, haveria uma maior devolução de imposto para os exportadores, por meio do ressarcimento do PIS e da Cofins incidentes sobre os insumos usados na fabricação de produtos para exportação.

O Programa Horizontal de Promoção de Exportação de Alimentos foi lançado em 1998, e teve como meta alavancar de 10% a 50% as exportações de segmentos alimentícios que estavam em declínio, tendo como base o período entre 2000 e 2004. Os produtos alimentícios que fizeram parte do programa, por apresentarem retração nas exportações até 2000, foram: laticínios, frutas, vegetais e derivados, gorduras vegetais e animais, derivados de ovos, cacau e açúcar.

O governo federal poderia ampliar o seguro de crédito à exportação como forma de aumentar as vendas, conquistando assim novos mercados. Dever-se-ia elevar o teto para operar por país, criando ainda um limite por faixa de risco e um mecanismo que permitisse mais agilidade na contratação de novas operações à medida que as anteriores fossem sendo pagas.

Os governos estaduais também incrementaram algumas medidas de promoção comercial com o objetivo de aumentar as suas exportações. Em 2001, 11 estados brasileiros conseguiram vencer as dificuldades causadas pela forte desaceleração da economia mundial e aumentaram as receitas das suas exportações. Eles diversificaram as suas pautas de exportações e promoveram agressivas políticas de incentivos

fiscais, por meio de isenções fiscais, e, com isso, conseguiram expandir as suas exportações.

No Estado de Mato Grosso, o governo e os setores produtivos foram os responsáveis pelo crescimento da participação dos produtos agrícolas mato-grossenses no mercado internacional, com destaque para a carne, o couro e o algodão. Em relação ao setor do algodão, o governo do estado ofereceu suporte técnico e financeiro, com a criação do Proalmat e do Facual (programa e fundo de apoio à cotonicultura), o que alavancou esse segmento, permitindo assim abrir o mercado externo para o algodão.

Os governos do Acre e de Rondônia desenvolveram estratégias voltadas ao incremento das suas exportações. O Acre adotou uma política de incentivos fiscais para atrair fábricas que industrializassem os produtos que antes eram exportados in natura. Em Rondônia, o governo coordenou a implantação de uma câmara setorial para a potencialização da indústria madeireira.

A rede de consórcios intermunicipais do Maranhão firmou parceria com o Banco Nacional da Agricultura Familiar – BNAF – para a exportação de plantas medicinais maranhenses para a Europa. O BNAF tem como objetivo disseminar a tecnologia e disponibilização dos serviços essenciais à agricultura familiar. Um dos serviços é o Programa de Importação e Exportação – Impex –, que tem como função identificar nichos de mercado externo, estimular a reconversão produtiva e executar projetos que visem ao fortalecimento do capital social local para exportação de produtos agropecuários.

Na Região Nordeste, há o Programa Especial de Exportação na região – PEE –, que visa fomentar as exportações dos produtos agrícolas para novos mercados, agregar valor e incluir produtos, ainda não-tradicionais, dos pequenos fabricantes do interior dos estados.

Medidas da iniciativa privada

Algumas medidas também foram implementadas pela iniciativa privada, para promover as exportações dos produtos agrícolas. Como exem-

plo, temos o Centro Internacional de Negócios – CIN – da Federação das Indústrias de Mato Grosso – Fiemt –, que organizou um cadastro com as empresas exportadoras do estado. Esse banco de dados apresentava as indústrias do estado que tinham atividades voltadas para o mercado internacional, além dos tipos de produtos oferecidos. Os cinco principais segmentos exportadores eram: carne, soja, algodão, couro e madeira. Com isso, o programa visava atrair empresas internacionais que poderiam ser potenciais compradoras dos produtos mato-grossenses.

A Confederação Nacional da Indústria – CNI – lançou a versão eletrônica do *Catálogo de Exportadores Brasileiros* (Catálogo..., 2001), o qual reunia informações cadastrais atualizadas sobre as empresas exportadoras e os produtos vendidos no exterior. Com isso, a CNI pretendia contribuir com o esforço de aumentar as exportações, abrindo mais um canal de comunicação entre as empresas e os potenciais importadores.

O Centro Internacional de Negócios – CIN –, do Ceará, criou o Programa TexBrasil – Programa Estratégico da Cadeia Têxtil Brasileira, o qual pretendia reunir e reforçar ações que permitissem a articulação, modernização e um posicionamento mais agressivo no mercado internacional do setor têxtil.

Outra maneira de promover as exportações agrícolas seria por meio das Bolsas Mercantis, as quais comercializam *commodities* agrícolas no mercado à vista e futuro. Esse mercado futuro de *commodities* agrícolas deveria ser mais utilizado pelos exportadores brasileiros, pois seria capaz de proporcionar proteção contra a evolução desfavorável dos preços, acidentes climáticos, variações cambiais, etc. Seria importante atrair a participação de investidores internacionais para esse mercado, de cobertura de riscos na área agrícola, o que iria estimular o agronegócio, e, conseqüentemente, aumentaria as exportações dos produtos agropecuários. Entretanto, a assimetria da tributação do ICMS nos estados e de outros impostos em cascata distorcem a formação de

preços agrícolas, e tornam menos atraente o uso do mercado futuro, pois há a inibição da fixação de preços futuros com mecanismos de *hedging*.

Conclusões

As exportações brasileiras não crescem em virtude do Custo Brasil, o qual é composto pelos elevados custos dos portos, elevada carga tributária, altos custos trabalhistas, excessiva burocracia, dentre outros custos que oneram a produção e reduzem a nossa competitividade internacional. Entretanto, o mais elevado Custo Brasil é as baixas educação e qualificação do trabalhador brasileiro.

O governo deveria criar condições para que nos tornemos mais competitivos, em médio e longo prazos, tais como: estender as oportunidades de educação primária e secundária de qualidade para a maior parte da população, aumentar substancialmente os investimentos em ciência e tecnologia e formular políticas industriais voltadas para as exportações. Tais políticas deveriam fomentar os investimentos em setores produtores de bens com alto valor agregado, os quais iriam nos diferenciar dos nossos potenciais concorrentes.

Além disso, diversas medidas de promoção comercial poderiam ser feitas com o objetivo de aumentar as exportações dos produtos agrícolas. Na área de financiamento, poder-se-ia avaliar a eficácia e a funcionalidade do Proex, além de aumentar os recursos destinados a ele. Dever-se-ia também ampliar a cobertura do seguro de crédito à exportação.

O Brasil tem forte potencial para aumentar as suas exportações para os EUA, mas elas não crescem porque há desconhecimento, por parte dos brasileiros, da legislação comercial norte-americana. Seria necessário, também, conhecer as regulações do Food and Drugs Administration – FDA (Departamento de Alimentos e Medicamentos dos EUA), as regras para etiquetagem de produtos e como detalhar os processos de fabricação.

O País deveria aumentar as exportações dos produtos agrícolas com mais valor agregado para novos mercados, tais como: China, Índia, Coréia, países árabes e Américas Latina e Central. Portanto, seria necessário que o Brasil montasse uma estratégia de presença internacional, para buscar os eventuais importadores nos seus países.

O Brasil não deveria enfrentar a concorrência comercial da União Européia, dos Estados Unidos e do Japão ao mesmo tempo e do mesmo modo. Deveria escolher, por exemplo, só a União Européia, à qual seria proposta uma aliança estratégica. Seriam determinados alguns produtos ou subprodutos agrícolas brasileiros, os quais, uma vez incorporados à cadeia de produção européia, iriam permitir que as exportações européias fossem mais competitivas em relação às americanas ou às asiáticas.

Dever-se-ia fazer investimentos consideráveis em estudos dos principais mercados externos sob o ponto de vista prospectivo. Com isso, seriam determinados os produtos agrícolas que teriam uma demanda futura consistente, de modo que os mercados pudessem ser provisionados por uma produção competitiva. Na escolha desses produtos agrícolas prioritários, para políticas de promoção comercial, dever-se-ia, também, privilegiar aqueles

produtos que tivessem peculiaridades capazes de conferir-lhes maior competitividade, e que fossem, assim, capazes de criar nichos no mercado internacional. Além disso, poderiam ser trabalhados aqueles produtos agrícolas não selecionados como prioritários, desde que não tenham sido selecionados em razão de problemas de produção, de comercialização ou de logística, passíveis de ser superados com o auxílio de outras políticas.

Assim sendo, a implantação de uma política ativa de promoção às exportações, dos produtos agrícolas, mostraria uma série de desafios na implantação desses programas. Por isso, seria necessário solucionar os problemas de produção, de comercialização e de logística das empresas que produziriam tais produtos prioritários selecionados.

Referências

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.276, de 10 de setembro de 2001**. Dispõe sobre o ressarcimento das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e para a Seguridade Social - COFINS incidentes sobre insumos utilizados na fabricação de produtos destinados à exportação. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2003.

CATÁLOGO dos exportadores brasileiros. Brasília: CNI, 2001. Disponível em: <<http://www.brazil4export.com/default.htm>>. Acesso em: 2003.