



**Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento**

SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA - SPA

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA

NESTA EDIÇÃO:

CARTA DA AGRICULTURA

- ♦ O "Export Factoring" Como Alternativa de Financiamento das Exportações do Agribusiness Brasileiro

ARTIGOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA

- ♦ Como Aproveitar as Oportunidades de Exportação na ALCA
- ♦ O Agribusiness Brasileiro e as Negociações Internacionais
- ♦ A Crise Internacional do Algodão
- ♦ Análise Comparada de Políticas Ambientais para a Suinocultura
- ♦ Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao Contrato de Opção: uma Memória
- ♦ Algodão: as Implicações dos Subsídios Americanos para a Produção Brasileira
- ♦ Biodiversidade da Amazônia: um Novo Eldorado

PONTO DE VISTA

Algodão: Subsídios Americanos Criam Excesso de Produção que Prejudica Outros Países



Secretaria de Política
Agrícola - SPA

Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento - MAPA



PUBLICAÇÃO TRIMESTRAL - ANO XI Nº 03- JUL/AGO/SET 2002

Fernando Henrique Cardoso
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Marcus Vinicius Pratini de Moraes
MINISTRO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Márcio Fortes de Almeida
SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA
E ABASTECIMENTO

Célio Brovino Porto
SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÍCOLA, em exercício

A Revista de Política Agrícola é uma publicação trimestral do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento dirigida a técnicos, empresários, pesquisadores, que trabalham com o complexo agro-industrial e àqueles que buscam informação sobre política agrícola.

Conselho Editorial

Carlos Nayro Coelho

(Coordenador)

Amílcar Gramacho

Angelo Bressan Filho

Elísio Contini

Paulo Nicola Venturelli

Capa

Aeldo Luna (Piau)

Responsável/Setor Gráfico

Eurípedes Gabriel dos Santos

Copy-Desk/Revisão

Regina Vaz

Diagramação/Arte-Final

José Ferreira Neto

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos e dados desta Revista desde que seja citada a fonte.

As matérias assinadas por colaboradores, mesmo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, não refletem necessariamente a posição do Ministério nem de seus editores, sendo as idéias de sua própria responsabilidade.

Revista de Política Agrícola
<http://www.agricultura.gov.br/spa/index.htm>

Índice

Seção I

Carta da Agricultura

- ✍ O “Export Factoring” Como Alternativa de Financiamento das Exportações do Agribusiness Brasileiro
(Rogério Alencar Pereira de Souza) 3

Seção II

Artigos de Política Agrícola

- ✍ Como Aproveitar as Oportunidades de Exportação na ALCA
(Mauro de Rezende Lopes) 7
- ✍ O Agribusiness Brasileiro e as Negociações Internacionais
(Marcos Sawaya Jank) 15
- ✍ A Crise Internacional do Algodão
(Aluísio G. de Lima Campos) 27
- ✍ Análise Comparada de Políticas Ambientais para a Suinocultura
(Celso Leonardo Weydmann) 33
- ✍ Do EGF/COV ao PEP, do AGF ao Contrato de Opção: uma Memória
(Sávio Rafael Pereira e Gustavo Rodrigues Prado) 41
- ✍ Algodão: as Implicações dos Subsídios Americanos para a Produção Brasileira
(Lino Luis Colsera) 47
- ✍ Biodiversidade da Amazônia: um Novo Eldorado
(Alfredo Kingo Oyama Homma) 61

Seção III

Ponto de Vista

- Algodão: Subsídios Americanos Criam Excesso de Produção que Prejudica Outros Países
(Roger Thurow e Scott Kilman) 72

Interessados em publicar artigos na Revista de Política Agrícola devem comunicar-se com:

Secretaria de Política Agrícola - Esplanada dos Ministérios - Bloco D - 5º andar - CEP 70043-900 - Brasília-DF

Telefones: (061)218-2505 - 225-3365 - Fax: (061) 224-8414

e-mail: nayro@agricultura.gov.br

O “EXPORT FACTORING” COMO ALTERNATIVA DE FINANCIAMENTO DAS EXPORTAÇÕES DO AGRIBUSINESS BRASILEIRO

O agribusiness brasileiro contribui com quase 40 % das exportações totais do Brasil, caso sejam considerados os produtos agrícolas processados e semi-processados (COELHO e VENTURELLI, 1995). Entretanto, não têm sido fácil para as empresas brasileiras, em especial as agroindústrias, exportarem competitivamente os seus produtos para o mercado externo, pois as dificuldades são muitas e vão desde o alto custo da logística de distribuição do produto, à distância do mercado comprador, aos entraves para obtenção de financiamento para as exportações, dentre outras.

Há diversas formas de financiar as exportações brasileiras, mas há uma forma que precisa ser mais estimulada, devido a uma série de vantagens que apresenta, que é o *export factoring*. Inicialmente, devemos definir *Factoring* como um instrumento de fomento mercantil, de apoio e suporte para prestar serviços contínuos às empresas para otimizar assim a sua capacidade gerencial e financeira, possibilitando a elas expandir os seus ativos, aumentar as suas vendas e eliminar o endividamento.

No *export factoring*, o exportador brasileiro que forneceu os bens ou serviços a um cliente estrangeiro recorre a uma empresa de factoring brasileira, empresa esta que pode representar um ponto seguro de referência para a obtenção de assistência técnica à exportação, podendo ainda fornecer adiantamentos sobre os créditos, além de oferecer cobertura do risco de insolvência do devedor. Nesta modalidade de

factoring, ainda há uma empresa de factoring no Exterior, que se coloca entre o devedor principal e a empresa de factoring no Brasil, para garantir o crédito após a solicitação da empresa de factoring brasileira.

Portanto, esta modalidade de financiamento às exportações se constitui num importante instrumento para as empresas (em especial às pequenas e médias agroindústrias que têm dificuldades de obtenção de crédito) aumentarem as suas vendas no exterior. Logo, o *export factoring* é uma alternativa valiosa, que pode contribuir decisivamente para incrementar o comércio internacional brasileiro.

O *export factoring* oferece um benefício para as agroindústrias sob o aspecto do planejamento financeiro, pois ocorre a substituição de um fluxo financeiro incerto, representado pelo crédito junto ao cliente, por um fluxo financeiro praticamente certo, ou seja, o crédito junto à empresa de factoring. Entretanto, deve-se levar em conta ainda que o adiantamento do crédito não é completo, mas apenas parcial, ou seja, proporcional ao total de créditos.

Ocorre ainda a cobertura de todas as despesas diretas que deveriam ser incorridas, no caso de um eventual contencioso devido à insolvência do cliente, tais com o honorários dos advogados e peritos dentre outras. Ao contratar esta modalidade de financiamento, evita-se também os efeitos negativos decorrentes dos breves atrasos de pagamentos em relação ao vencimento combinado, criando assim problemas para a agroindústria em termos de gestão financeira. Existe também uma vantagem adicional, que é representada pelo serviço de consultoria comercial que o exportador pode obter, principalmente, na seleção de bons importadores para as suas mercadorias.

Outro benefício é a simplificação da função administrativo-contábil das agroindústrias, pois ao transferir para a empresa de factoring esta função, a agroindústria consegue economia de custos humanos e financeiros, sendo esta uma vantagem importante para as Agroindústrias com grande volume de transações constituídas por muitas faturas de pequeno valor.

Há ainda a vantagem de se aproveitar da operacionalidade internacional das empresas de factoring, de modo a conseguir o apoio necessário às operações de exportação. Neste âmbito incluem-se, também, além dos serviços de consultoria sobre mercados e operadores no Exterior, os serviços de apoio logístico para a tramitação de documentos representativos das mercadorias e as transferências internacionais das quantias necessárias para os pagamentos. Conforme o quadro abaixo, as agroindústrias brasileiras têm utilizado pouco esta modalidade de financiamento oferecido pelas empresas de Factoring.

Distribuição de Recursos de Factoring Por Setor			
	Porcentagem		
	1999	2000	2001
Indústria			
Metalúrgica	22,00	20,00	28,00
Emp.Comerciais	18,00	17,00	14,00
Prest. Serviços	13,00	13,00	12,00
Têxtil/confecções	2,00	5,55	5,00
Química	8,00	3,00	3,00
Gráfica	4,00	4,00	2,00
Transporte	0,50	3,00	0,50
Sucro-alcooleira	0,50	0,45	0,50
Outras	32,00	34,00	35,00

Fonte: ANFAC-Associação Nacional de Factoring

A esquematização das relações de uma operação de export factoring é a seguinte: (1) a cessão de bens de exportador brasileiro para o importador faz emergir o crédito; (2) o exportador brasileiro cede este crédito para a empresa de factoring no Brasil; (3) o exportador brasileiro comunica ao importador a cessão do crédito; (4) a empresa de factoring brasileira solicita à empresa de factoring no exterior informações e garantias creditícias do importador; (5) a empresa de factoring no Brasil antecipa uma parte da importância para o exportador brasileiro; (6) o importador paga a sua dívida à empresa de factoring no exterior; (7) a empresa de factoring no exterior transfere este pagamento para a empresa de factoring no Brasil, deduzindo as comissões; (8) a empresa de factoring no Brasil transfere este pagamento para o exportador bra-

sileiro, deduzindo o adiantamento e as comissões.

Agroindústria é qualquer atividade econômica que agregue valor aos produtos provenientes da agricultura, através dos processos de transformação ou acondicionamento especial do produto agrícola. Logo, as agroindustrias têm um papel importante para incrementar as exportações brasileiras, pois agregam valor ao produto e otimizam custos de fabricação, sendo uma opção melhor do que exportar só as “commodities” agrícolas, pois o preço destas vem diminuindo nos últimos 50 anos. Isto ocorre, pois no longo prazo, há uma tendência de queda do preço real de muitas das “commodities” agrícolas básicas, devido ao aparecimento de inovações tecnológicas (MINNER e ZEEUW, 1998).

Dependendo da tecnologia empregada, do mercado consumidor, da quantidade de matéria-prima disponível, dentre outros fatores, podemos ter uma agroindústria de pequeno ou grande porte. As de pequeno porte têm a vantagem de necessitar menor investimento, poderem se estabelecer na zona rural, requererem menor exigência técnica e menor capacidade empresarial. No caso da agroindústria de maior porte, ela produz produtos de melhor qualidade, geram produtos de menor custo e visam mercados maiores, necessitando assim de se estabelecer na zona urbana.

O estímulo ao crescimento das agroindústrias brasileiras é importante para o desenvolvimento socio-econômico do Brasil, pois estimulam uma agricultura mais intensiva, promovem um desenvolvimento econômico geográfico mais equilibrado, produzem geração de divisas (que ajudam a equilibrar a Balança de Pagamentos) e dão apoio direto à agricultura, na criação de mercados para a produção agrícola. As agroindústrias ainda são importantes, pois com elas ocorre redução nas variações de preços (ocasionadas pela sazonalidade da produção), há redução do custo de transporte (Tonelada / Km) do produto processado, além da ampliação dos mercados produtores e consumidores.

No Nordeste do Brasil, a instalação de agroindústrias para exportação enquadra-se dentro do princípio da vantagem comparativa, pois há muita mão-de-obra e matéria-prima agrícolas (COELHO, 1992). Conforme a Teoria da Vantagem Comparativa, duas nações terão relações comerciais, quando tiverem custos de produção diferentes e a nação deverá exportar a mercadoria em que a desvantagem absoluta for menor, e deverá importá-la se a desvantagem for maior.

Portanto, deve-se estimular o *export factoring* para as agroindústrias brasileiras (que tem Vantagem Comparativa em relação a outros países), para que elas consigam acesso aos mercados externos.

O Brasil só vai conseguir aumentar em grande escala suas exportações se garantir acesso ao crédito para as empresas brasileiras, em especial às agroindústrias, que exportam. Como alternativa de financiamento há a modalidade *export factoring*, sendo que o Brasil possui um enorme potencial para entrar neste mercado de factoring internacional.

As micro, pequenas e médias empresas representam cerca de 98% do total de empresas existentes no Brasil, sendo responsáveis por somente 2 % do total das exportações do país, assim sendo, esta modalidade de financiamento tem um papel importante para estas empresas, em especial para as agroindústrias exportadoras, as quais teriam assim condições de aumentar as suas vendas no exterior, com produtos de alto valor agregado, alavancando, assim, o crescimento econômico do Brasil.

Rogério Alencar Pereira de Souza
Analista de Comércio Exterior do MDIC

BIBLIOGRAFIA

COELHO, Carlos Nayro. As Zonas de Processamento de Exportação e agroindústria. *Revista de Política Agrícola*. Brasília: CONAB, ano I (4), p. 7-9, out. 1992

COELHO, Carlos Nayro e VENTURELLI, Paulo Nicola. Agricultura no Brasil: desenvolvimento e perspectiva. *Revista de Política Agrícola*. Brasília: CONAB, ano IV (1), p. 5-11, jan. 1995

MINER, William E ZEEUW, Aart. A agricultura brasileira e as futuras negociações na OMC. *Revista de Política Agrícola*. Brasília: CONAB, ano VII (2), p. 41-62, abr. 1998.

COMO APROVEITAR AS OPORTUNIDADES DE EXPORTAÇÃO NA ALCA

Mauro de Rezende Lopes¹

1.Introdução

Posicionar-se estrategicamente é transformar uma ameaça em uma oportunidade de negócio. A ALCA representa uma ameaça potencial, mas pode representar também uma oportunidade de abertura de novos mercados no hemisfério e no mundo. As maiores ameaças estão com as empresas que não estão posicionadas estrategicamente. Quem estiver fora do padrão mundial de gestão estratégica estará fora do mercado, é apenas uma questão de tempo. Quem adotar um posicionamento mercadológico estratégico terá recompensas. O empresário agro-industrial, por exemplo, pode investir na ALCA se considerá-la uma boa oportunidade para mudar o posicionamento estratégico no mercado mundial, fortalecendo as exportações de produtos processados. Sempre valerá a pena pensar estrategicamente.

Os interesses da agricultura estão sendo tratados com empenho, tanto por parte do governo quanto do interesse agro-industrial organizado (os órgãos de classe). Mas quem está cuidando de prover informações ao setor privado acerca das oportunidades que perderíamos se a ALCA não sair do papel? Será que as negociações da ALCA não são uma grande oportunidade para uma verdadeira “virada” no posicionamento estratégico da agro-indústria brasileira? Cada vez fica mais claro que o comércio mundial concentrar-se-á no futuro em produtos agro-industriais beneficiados, processados e industriali-

zados. Em cinco anos, cerca de 50% do valor do comércio mundial será de produtos industrializados.

Nas negociações da ALCA, o governo e os agentes envolvidos com a agricultura não podem cometer equívocos e deixar de lado as oportunidades de mercado que se abrirão no futuro. Uma parte do empresariado vê a competição com os países desenvolvidos da ALCA limitada aos produtos importados; de resto, uma forma de miopia, porque se compete não é com o produto em si, pois este apenas materializa uma série de coisas que estão por trás daquela mercadoria. O que está por trás dos produtos transacionados no mercado mundial é cada vez menos “conteúdo de *commodities*” e cada vez mais posicionamento mercadológico estratégico, utilização de capacidade de análise e inteligência de mercado, utilização de ferramentas empresariais modernas, uso de competência em gestão, e, sobretudo, uma permanente gestão estratégica da empresa, num mundo altamente competitivo.

As negociações da ALCA estão em um momento delicado, pois os Estados Unidos ampliaram muito seus subsídios internos. Entretanto, há que se seguir negociando. Há oportunidades de abertura de novos mercados que devem ser aproveitadas. Independentemente dos resultados da ALCA vale a pena ter o posicionamento mercadológico, já que o País tem que competir no comércio mundial. Há outras oportunidades, no âmbito das negociações Mercosul-União Européia.

AS OPORTUNIDADES NO NOVO COMÉRCIO MUNDIAL

O valor do comércio mundial de produtos processados e industrializados deverá ultrapassar 50% do va-

¹ Pesquisador do Centro de Estudos Agrícolas da FGV.

lor total de produtos agroindustriais (mais as *commodities* agrícolas), o que indica que haverá muito boas oportunidades para as agroindústrias no mundo. Aí começam os desafios: o *benchmarking* mundial é de elevados padrões de eficiência. Vamos ter que pensar em investimentos estratégicos, com grande competência empresarial, para tirar partido dos novos mercados.

O crescimento das nossas exportações nestes novos mercados dependerá da competência dos empresários em desenvolver produtos que possam penetrar nos novos mercados, com agroindústrias que acompanham o *benchmarking* mundial. Como existem também níveis elevados de padrões de exigências na linha de segurança dos alimentos, normas técnicas e controle de qualidade, uma parcela do esforço exportador está reservada aos empresários, em termos de certificação de qualidade, e uma parcela fica por conta dos governos, atendendo à necessidade de se garantir elevados padrões de certificação de insumos, produtos e processos – como exigem os importadores, como na Agenda 2000 da União Européia.

Estão lançados os desafios: o comércio, mesmo de *commodities*, tenderá a perder espaço na constelação de atividades agro-industriais de alta rentabilidade? Vai-se continuar a ganhar dinheiro com eficácia operacional pura e simples? Ou, muita gente já produz com competência? A impressão que se tem, salvo melhor juízo, é de que vai se ganhar mais nos “novos mercados”, com competência gerencial, posicionamento mercadológico estratégico e investimento. No momento, persegue-se produtividade², mas é necessário formular planos de negócios para atrair investidores e parceiros para empreendimentos em logística e na racionalização de processos.

2. Como se Posicionar no Mercado

Para tirar o melhor proveito possível das oportunidades de mercado que se abrirão certamente com a ALCA, deve-se analisar alguns elementos-chave. Em primeiro lugar, identificar se a empresa está dentro de elevados padrões de competitividade das cadeias agroindustriais brasileiras. Em segundo, analisar se o negócio é um setor com perspectivas favoráveis de mercado num mundo globalizado (isto é, se o produto tem mer-

cados mundiais fora da ALCA). Em terceiro, verificar quais as boas oportunidades de mercado, em particular de exportação, na própria ALCA (isto é, saber quais os mercados mais promissores nos Estados Unidos e no Canadá).

Em quarto lugar, de posse das informações prospectivas de mercado, tem-se que acionar o chamado Centro de Inteligência Estratégica³ (CIE), da própria empresa, para filtrar, processar e aprofundar as informações estratégicas sobre mercados – que é o nosso ponto focal mais importante neste trabalho – alinhando-as dentro de um projeto de investimento. Adicionalmente, deve ser elaborado um projeto de adequação dos processos produtivos ao *benchmarking* tecnológico internacional. A empresa está em um ramo competitivo?

Se não estiver em um ramo competitivo, pouco poderá ser feito “dentro” da empresa. Deve-se iniciar com a identificação do padrão de competitividade das cadeias das quais a empresa participa. Se ela está em uma cadeia de alto desempenho, tanto melhor, não só está em um ramo de alta rentabilidade, mas também poderá atrair investidores em uma associação de capitais e tecnologia. Assim, tem que se posicionar em um bom negócio, dadas as condições brasileiras de tributação, encargos financeiros e encargos sociais; do contrário, não poderá competir lá no exterior: esse é o lema.

O critério para selecionar cadeias altamente competitivas é, em primeiro lugar, o menor peso relativo de impostos, juros e encargos sociais, na rentabilidade da cadeia (da produção até o atacado). Quanto menores esses ônus, mais competitiva é a cadeia agro-industrial. O segundo critério é elencar as agroindústrias brasileiras em termos de padrão de eficiência e demanda pelo produto de abertura no mercado internacional e preços e, logicamente, rentabilidade. Para tal, recorre-se a um estudo feito pelo Centro de Estudos Agrícolas, denominado “Estudo dos fatores que afetam a competitividade do *agribusiness* brasileiro”. Nele, todos os detalhes do porque eleger estes critérios estão discutidos em profundidade.

O Quadro 1 apresenta as melhores oportunidades de investimento nas agroindústrias brasileiras,

² Por exemplo, a soja no Centro Oeste atingiu a marca histórica de rendimento de 51 sacos por hectare. A meta é atingir 70 sacos por hectare. Isso nos colocará em uma posição imbatível no mundo. Mas não pode ser uma meta em si.

³ Supostamente, centro ou equipe de alto desempenho, capaz de analisar com inteligência de mercado oportunidades de reestruturação da empresa para delas tirar o maior proveito possível, dentro de um plano de negócios.

porque estas são competitivas e foram selecionadas de acordo com os dois critérios enunciados. A coluna “Margem Líquida Atual” é a rentabilidade total

ção e para o mercado interno, o que não causa tanta surpresa. Finalmente, uma das cadeias menos eficientes na agroindústria nacional é a do leite C. Estando

QUADRO I

Melhores Oportunidades de Investimento, Agroindústrias Brasileiras

Agroindústrias	Margem líquida Atual (%) (a)	Margem Líquida Com os Critérios (%) (b)	Relação (%)	Posição
Trigo Importado Farinha Brasil	25,03	25,75	2,83	1º
Frango Exportação SC	41,50	44,32	6,38	2º
Frango Mercado Interno SP	30,56	34,13	10,46	3º
Trigo Nacional Farinha Brasil	49,50	61,80	19,91	4º
Leite B	24,07	31,48	23,53	5º
Café Exportação	39,28	53,44	26,51	6º
Café Torrado e Moído Conillon	27,71	40,32	31,27	7º
Algodão	15,44	30,73	49,75	8º
Álcool	7,92	25,49	68,93	9º
Soja Exportação	8,41	27,48	69,42	10º
Açúcar	6,86	27,48	75,29	11º
Leite C	3,13	18,75	83,33	12º

da cadeia, nas condições brasileiras, com o Custo Brasil, isto é, com impostos, juros e encargos sociais. A coluna “Margem Líquida com Aplicação dos Critérios” é a rentabilidade das agroindústrias, subtraídos o peso dos impostos, juros e encargos sociais. A comparação entre ambos permite avaliar até que ponto a cadeia é vulnerável ao Custo Brasil. Quanto maior a diferença entre as colunas, tanto mais vulnerável (e pouco competitiva, nas condições brasileiras) é a cadeia agropecuária.

O leite C, por exemplo, tem uma rentabilidade de 3% com os impostos, juros e encargos e 19%, sem eles: logo, esta cadeia é pouco competitiva porque é muito vulnerável ao Custo Brasil. O frango tem uma rentabilidade com o Custo Brasil de 41%; sem ele, de 44%. Portanto, genética, manejo, nutrição, tecnologia em geral e organização da cadeia são tão grandes que o setor é menos vulnerável ao Custo Brasil. Finalmente, na coluna “Posição”, são hierarquizadas as melhores e mais eficientes agroindústrias brasileiras.

Verifica-se que a atividade de moagem de trigo no Brasil é altamente eficiente. Em segundo lugar, estão duas cadeias de produção de frango para exporta-

nesta cadeia/agroindústria a empresa não terá como competir na ALCA ou no mundo globalizado. A menos que o setor como um todo – e não só a empresa – adote um outro posicionamento estratégico, desde a produção até o consumo, com muito mais investimento em tecnologia, comercialização e outros. O ponto é que se uma cadeia tem grandes problemas, de nada adianta uma companhia se esforçar; a competição sempre me fará ter uma baixa rentabilidade.

É possível ainda aplicar outro critério, que consiste na capacidade da cadeia agro-industrial agregar valor em cada etapa da produção à industrialização (cadeia de valor na agroindústria). Para tanto, subtrai-se do valor bruto das receitas da cadeia todos os gastos com terra, trabalho e capital, que são fatores primários de produção, disponíveis e abundantes na economia brasileira. É muito difícil ganhar dinheiro com estes fatores primários em uma economia do conhecimento e em um mundo altamente competitivo.

Assim, o segundo critério de competitividade consiste no seguinte: quanto menos gastamos com fatores primários, tanto melhor. Vamos ver quanto as cadeias geram de valor usando outros fatores tais como tecno-

logia, posicionamento mercadológico e competência estratégica de gestão os quais, em última instância, fazem algumas atividades serem lucrativas, e muito, e outras não.

Para quem usa, por exemplo, apenas 30% do valor da produção com gastos em fatores primários, resta 70% do valor da produção que agrega valor (ou pode agregar valor) por tecnologia, processos produtivos lucrativos, insumos específicos muito rentáveis, marketing e posicionamento no mercado, gestão estratégica e fatores hoje que fazem enorme diferença em termos de rentabilidade de cadeias modernas.

O Quadro 2 hierarquiza as principais cadeias agropecuárias brasileiras, de acordo com o critério de agregação de valor. A coluna “Impostos, Juros e Encargos Sociais Altos” mostra que, por exemplo, a cadeia do frango de exportação compromete, desde a semente do milho até o frango no porto, apenas 32% de todo o valor da produção com remuneração de terra, trabalho e capital. Por outro lado, o leite C compromete 94% do seu valor da produção com os três fatores de produção básicos. Quanto maior o comprometimento do valor de produção da cadeia com os fatores básicos, tanto pior a

cadeia é em termos de competitividade e capacidade de atração de investimentos. Quase todo o recurso gerado na cadeia do leite C se destina a remunerar três fatores que agregam muito pouco, em termos de valor, em uma cadeia agropecuária.

Analisando o Quadro 1 e o Quadro 2 verifica-se que o frango de exportação e a atividade de moagem de trigo despontam como atividades de alto potencial de competitividade nas condições brasileiras (com juros, impostos e encargos sociais que tanto oneram os setores da economia). Partindo-se do pressuposto de que os ônus que gravam as cadeias não vão mudar, os setores que são menos vulneráveis a estes Custos-Brasil, desfrutam de possibilidades para explorar o mercado mundial com desdobramentos importantes.

Vale ressaltar que os produtos do complexo soja para o mercado interno e para a exportação são importantes porque agregam valor, apesar de serem terra, trabalho e capital intensivos. Este é um setor que, a despeito das barreiras que enfrenta no mercado internacional, ainda apresenta altos níveis de rentabilidade potencial devido à agregação de valor. Como a empresa está posicionada entre as melhores opor-

QUADRO II

Melhores Oportunidades de Investimento

Gastos com Terra, Trabalho e Capital

Agregação de Valor

Produtos	Com Impostos, Juros e Encargos Altos	Sem Impostos, Juros e Encargos Baixos
Frango Exportação	32	28
Complexo Soja Mercado Interno	34	35
Farinha de Trigo	36	31
Complexo Soja Exportação	37	36
Frango Mercado Interno	39	32
Café Torrado e Moído	53	33
Leite B	55	43
Algodão	78	56
Soja Exportação	81	49
Álcool	81	66
Açúcar	91	62
Leite C	94	69

tunidades dos mercados globalizados?

Será identificada agora a posição de cadeias agropecuárias brasileiras na constelação dos melhores setores com perspectivas altamente favoráveis de competitividade do mercado global. Os estudos indicam que os mercados mundiais apresentam muito boas possibilidades de mercado para processamento de frutas e vegetais; produção de sucos naturais, exceto cítricos; indústria de carnes, abatedouros e processamento de carne bovina; indústria de carnes de aves, e seus abatedouros e processamento industrial; produção e estocagem de produtos para alimentação congelados e refrigerados; produção de água potável; indústria de massas e produtos da padaria; produção e processamento de peixes; produção de açúcar e refino, inclusive seus sub-produtos; indústria de alimentos preparados para consumo imediato; indústria de produtos nutricionais e fármacos; indústria de rações e resíduos de produtos animais e vegetais; e produção e refino de óleos comestíveis. Destes setores, os sete primeiros são investimentos relativamente “menores”, comparativamente com os demais. Esta é mais uma vantagem.

Das cadeias selecionadas no Quadro 1 e no Quadro 2, as indústrias de carnes, de suínos, bovinos e aves, seus abatedouros e processamento industrial; de produção de rações e resíduos de produtos animais e vegetais (farelos); de produção e refino de óleos comestíveis; de produção de açúcar; e a indústria de moagem (com a panificação que a acompanha) estão entre os treze setores com mais alta perspectiva de mercado no futuro. Se há mercados para estes produtos, com ou sem ALCA, vale à pena investir (com posicionamento estratégico no mercado, é claro).

A indústria de lácteos e a indústria de moagem de cereais estão numa “categoria II”, onde figuram treze outros produtos com perspectivas apenas razoáveis de mercado na economia global. Na categoria de produtos com menores perspectivas no mercado mundial estão a produção de café, cacau e seus produtos e a produção de bebidas, isto apenas à guisa de informação. Portanto, há uma coincidência entre as indústrias que estão na *Tabela 1* e na *Tabela 2* e aquelas identificadas entre as de maiores perspectivas de penetração no mercado mundial.

3. Os Outros Mercados Na ALCA

Há oportunidades de expansão das exportações na ALCA. O Brasil exporta, da totalidade dos produtos agropecuários, em termos médios anuais, cerca

de US\$ 15 bilhões, dos quais apenas US\$ 1,5 bilhão para os Estados Unidos e US\$ 150 milhões para o Canadá. Do total exportado para os Estados Unidos, cerca de 31% (US\$ 495 milhões) são exportações de açúcar, suco de laranja, café e alguns poucos produtos tradicionais. Para o Canadá, as exportações tradicionais somam 64,6% (US\$ 97 milhões) das exportações totais de nosso país.

Estes montantes mostram as dificuldades de se exportar para países com picos tarifários, medidas não-tarifárias e escalada tarifária. Mas, por outro lado, mostram também oportunidades de expansão de vendas de muitos outros produtos, tanto mais se considerar que o Brasil tem uma pauta de exportações muito diversificada, com cerca de mais de 500 produtos. Entre eles há muitos, ainda exportados em reduzidos volumes, que não são *commodities* e sim produtos beneficiados, processados e muitos produtos industrializados. É necessário explorar esta pauta brasileira em termos de penetração dos dois maiores mercados hemisféricos, para os quais exportamos apenas 12% de nossas exportações agroindustriais.

Há inúmeras oportunidades no mercado nos Estados Unidos que ainda não são exploradas de forma adequada. No caso de carnes e produtos derivados comestíveis, há oportunidades de ampliação de vendas em carnes de aves (onde há avanços nos controles sanitários), toucinho e gorduras de porco e de aves, todos com preços elevados naquele grande mercado. Há outros produtos industrializados, como adição de cacau, açúcar e frutas; geléias e conservas de frutas; sucos de vários tipos (além daqueles de consumo étnico); e produtos conservados usados como matéria-prima para a industrialização. Finalmente, há outros produtos a investigar, como cascas de cítricos, onde estão os *pellets* cítricos; chás, mates e similares; as farinhas, sêmolos, flocos, grânulos e *pellets*; amidos, inclusive de mandioca (produto estratégico na indústria, apesar do país produzir amido de milho).

Completam estas listas as cascas, películas e desperdícios de cacau (da posição tarifária 1802); as tapiocas e seus sucedâneos (posição 1903); os produtos hortícolas preparados; cascas de frutas, conservados com açúcar (posição 2006); e os sorvetes contendo cacau (na posição 2105), que naquele mercado são alimentos, e não *delicatessens*. O Brasil perdeu muito nos vinhos e não explora todo o potencial de exportação de fumo. Vale a ressalva de que é necessário investigar mais a fundo a possibilidade de acesso a estes mercados, porquanto são

protegidos com toda sorte de aparatos não-tarifários. Mas aqui deve se prosseguir negociando, abrindo novos mercados, procurando novos nichos.

O mercado do Canadá está sendo esquecido na ALCA. Neste mercado há picos tarifários, quotas e regimes de correspondência a impostos internos, do país e das províncias; além de barreiras sanitárias e fitossanitárias. Devido à escassez de informações e atenções focadas nos Estados Unidos deixamos de explorar nichos com possibilidades de expansão de exportações brasileiras.

Neste mercado, os produtos que merecem investigação em termos de possibilidades de nichos de mercado são as carnes de animais da espécie cavalar; aves (que estamos em vias de acertar reciprocidade comercial); partes de suínos; toucinhos e gorduras animais; cabelos e crinas de animais; fibras vegetais; estearina e similares; produtos e resíduos de cacau; além de tapioca, produtos hortícolas processados; sorvetes a partir do cacau; diversas bebidas alcoólicas; seda (casulo e desperdícios de seda); farelo de amendoim e fumo. Em todos os produtos e mercados mencionados é necessário explorar e abrir novos caminhos de negócios.

4.O Centro de Inteligência Estratégica

Uma primeira dimensão do trabalho do Centro de Inteligência Estratégica será analisar, em detalhe, todas as informações referentes aos mercados internacionais. Por exemplo, as oportunidades de negócio são identificadas em grandes setores, a nível de linhas tarifárias a seis dígitos, do Sistema Harmonizado, mas a aplicação de barreiras tarifárias, medidas não-tarifárias, normas técnicas, barreiras sanitárias e fitossanitárias, e outros ocorre, preponderantemente, ao nível de oito dígitos. Temos apenas uma indicação, com a desagregação a seis dígitos. Temos que ir mais a fundo. Em nível dos oito dígitos estão os principais problemas de restrições à penetração nos grandes mercados nos EUA, Canadá e no mundo.

Portanto, nossos recursos de inteligência de mercado têm que se debruçar sobre esses produtos e analisá-los com muito cuidado. Em seguida, temos que conduzir uma análise de mercado, onde há possibilidades – com tecnologia própria.

Uma outra dimensão importante do Centro de In-

teligência é analisar um programa de racionalização de custos e recuperação de resultados. Para competir as empresas terão que ter um sistema que processe produtos e serviços de alta qualidade. Neste contexto, o Centro de Inteligência deverá analisar quatro áreas preponderantes:

- análise dos processos tecnológicos internos da empresa;
- alternativas de novas tecnologias possíveis;
- gestão de qualidade com eficiência indisputável; e
- análise da eficiência das cadeias de suprimento.

Finalmente, deve-se solicitar aos profissionais da área de inteligência de negócios que desenhem um plano com uma boa visão das oportunidades de negócio, uma análise estratégica, um componente de marketing em vendas, uma estrutura de operação, um plano financeiro e, certamente, um componente que é um arranjo societário viável e competente pois, do contrário, dificilmente com capital próprio ou crédito bancário haverá condições de penetrar nos mercados mundiais, nas escalas técnicas e econômicas necessárias.

Esta sequência de elementos nada mais é do que um plano de negócios. Finalmente, a partir dele é possível desenhar um documento de venda para atrair investidores para a empresa. Capital é o que não falta. As empresas precisam desenhar uma equipe capaz de estruturar planos de investimentos competentes.

A parte mais difícil é convencer alguns dirigentes das empresas de que informação acerca de todos esses elementos e planos de negócios tem grande valor para a sua sobrevivência. Por outras palavras, o dirigente empresarial do agronegócio tem que deixar de lado a sua cultura de produção no setor primário da economia – que é, aliás, adequada para quem vende preço, como é o caso da *commodity* agrícola. Deve entrar num novo contexto de paradigmas de investimentos industriais, com visão de negócios compatível com a era do conhecimento. Este é o grande desafio do agronegócio brasileiro.

5. Sem a ALCA Seria Pior

Qual o custo de ficar fora da ALCA?⁴ É possível imaginar o que ocorreria sem a ALCA e com integrações sub-regionais dentro do hemisfério, com os Esta-

⁴ Ver, por exemplo, Lopes, M.R. “ALCA: Pior Sem Ela”. Agroanalysis. Julho de 2001. Neste artigo, discute-se as implicações de não haver acordo na ALCA para todos os setores mais importantes de exportações brasileiras para os Estados Unidos e Canadá.

dos Unidos avançando negociações na América Central e com países individuais no hemisfério?

As consequências são várias. O Brasil tem perdido parcelas do mercado norte-americano para o México e outros países da América Latina, nos chamados mercados não-dinâmicos (exceto na pasta de celulose e fumo). O Brasil está perdendo (e perderá ainda mais) mercados para países da região em bebidas alcoólicas, temperos e especiarias, produtos do cacau, madeiras, alimentos beneficiados e processados e frutas. Na verdade, o Brasil já vinha perdendo competitividade, nos últimos 10 anos, nos mercados dos Estados Unidos e Canadá. Se ficar fora da ALCA, as consequências podem ser piores.

A ALCA tem um valor estratégico para o Brasil no longo prazo. Idéias apressadas de rejeição à ALCA podem ter consequências no longo prazo. Não há como negar que essa negociação é difícil para o Brasil. Mais difícil ainda será se não soubermos as suas implicações para cada setor específico.

No caso das bebidas alcoólicas, as exportações brasileiras representam 0,12% das importações norte-americanas. Todos os países da América Latina disputam esse mercado: o Chile com os vinhos e o México e os países caribenhos com bebidas destiladas. Até bem pouco tempo, o Brasil se destacava nesse mercado, com exportações de vinho e destilados, ainda que em pequenas quantidades se comparadas às exportações mexicanas e chilenas. A ALCA deverá ampliar a diferença entre as exportações brasileiras e as chilenas e mexicanas.

Nos casos de chá, café e açúcar, as exportações brasileiras representam 9% das importações norte-americanas. O México ganhou parcelas significativas do mercado açucareiro dos EUA: enquanto as exportações brasileiras se mostram estáveis – apenas 0,1% de crescimento anual –, as mexicanas crescem a uma taxa de 35% ao ano. O problema tende a se agravar com a integração continental, com países do Caribe, grandes produtores de açúcar, competindo com preferências contra o Brasil.

Os Estados Unidos adquirem cerca de 24% do total do café exportado pelo Brasil. Com a ALCA, o Brasil passa a enfrentar maior concorrência nos mercados dos EUA. Mas há outras escolas de pensamento: alguns especialistas estimam que somente um grande crescimento do setor cafeeiro nas Américas poderia preocupar os exportadores brasileiros. Entretanto, esquecem que os cafés colombiano e mexicano ganham espaço em função da qualidade. Alguns representantes do setor cafeei-

ro acreditam que a competitividade dos chamados outros suaves (café mexicano) seja superior à do café arábica brasileiro. Hoje já há alguma preferência norte-americana pelos outros suaves.

No caso das frutas frescas e preparadas, os principais produtos desse grupo são as frutas *in natura* e os sucos de frutas. As importações de frutas nos EUA têm crescido de forma significativa (7% a.a.), enquanto as importações de sucos têm permanecido estáveis (1.1% a.a.). A proximidade do mercado consumidor norte-americano aumenta a competitividade do México e sobretudo dos países do Caribe. O mercado de suco de laranja concentrado congelado (SLCC) merece destaque especial. Além de maior produtor mundial de laranjas, o Brasil é também o maior exportador de suco. Segundo alguns analistas, cerca de 39% das exportações brasileiras de SLCC têm como destino os EUA e o Canadá. Os EUA são os maiores consumidores de SLCC do mundo, com um consumo médio de 850 mil toneladas ano.

O NAFTA prevê a eliminação total, em 15 anos, da tarifa de 35 centavos de dólar por galão de suco com 11,8° Brix cobrada ao México pelos EUA. Se essa preferência for estendida a outros países da América, a consequência maior será uma erosão da preferência mexicana – muito embora outros países possam fazer investimentos para se beneficiar de eventuais concessões americanas. O crescimento na produção mexicana de laranja, sua proximidade do mercado norte-americano e as reduções tarifárias previstas pelo NAFTA certamente provocarão alterações na estrutura de mercado de SLCC.

O mercado de vegetais, basicamente constituído de hortaliças e legumes, tem sido extremamente favorável às exportações mexicanas dentro do NAFTA e será favorável ao Chile. O Brasil não ameaça as exportações mexicanas e chilenas, talvez por diferenças culturais, custos de transporte e tipos de embalagem. O Brasil estaria fora desse mercado, apesar de seu tamanho – pelo menos enquanto não se convencer de que precisa de uma plataforma de exportação e de negócios dedicada a esse tipo de produto.

Em termos de análise da competitividade dos produtos brasileiros em relação aos mercados do hemisfério Norte, podemos salientar o caso do açúcar, onde os Estados Unidos – significativo importador líquido de açúcar – submetem as importações do produto ao regime de quotas tarifárias. Nesse caso haverá uma concorrência feroz, pois embora o Brasil tenha um dos menores custos de produção do mun-

do, está seguido de perto dos países caribenhos.

Uma ameaça potencial repousa no fato de que, no futuro, as reduções de tarifas podem transformar produtos brasileiros marginalmente não-competitivos em produtos verdadeiramente competitivos. É o caso do aumento das exportações do fumo, frutas de clima tropical, sucos processados de frutas, madeira processada e inúmeros outros produtos de importância relativamente menor, mas que hoje somam cerca de 10% das exportações brasileiras para os Estados Unidos.

Resta ainda um outro grupo significativo de produtos, incluindo processados com açúcar, calçados e produtos processados em geral, que somam 23% das exportações brasileiras para os países da região. Vale à pena refletir sobre esses pontos quando se cogita da hipótese de deixar a ALCA em terceiro plano.

6. Conclusão

Não há como se furtar a negociar a integração hemisférica, até às últimas consequências. É nossa função negociar, negociar, negociar... Setores da agricultura afirmam que ao setor interessa a integração. Se ficarmos de fora da ALCA os prejuízos podem ser muito elevados. Há uma preocupação com as barreiras impostas pelos Estados Unidos ao suco de laranja e ao açúcar brasileiro, mas esquece-se de que devemos nos preocupar com estes mesmos produtos e muitos outros se a ALCA não sair.

O fato de o Brasil ter demonstrado aos Estados Unidos o profundo desapontamento pelas políticas adotadas por aquele país – principalmente as de subsídios internos, que têm bloqueado as negociações –, não pode servir para entorpecer a musculatura competitiva do empresariado nacional.

O perigo é ter a agricultura pagando, por um lado, um preço pelas integrações nos blocos regionais e, por outro, pagando um outro preço pela não-integração. A agricultura e o agronegócio não podem perder sempre.

O AGRIBUSINESS BRASILEIRO E AS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Marcos Sawaya Jank¹

1.A Complexidade das Negociações Internacionais

Causa certo temor o despreparo da sociedade brasileira para lidar com as negociações simultâneas que o Brasil estará enfrentando nos próximos três anos: OMC, AICA e o Acordo Mercosul-União Européia. Nos EUA, esses são temas relativamente ausentes da opinião pública e da grande imprensa. Mas os americanos contam com uma secular “máquina negociadora” que agrega os interesses das grandes corporações multinacionais, vários órgãos da administração e o Legislativo, fora uma intensa pressão de ONGs e lobbies organizados. Além disso, há o suporte técnico permanente de think tanks e centenas de PhDs nas universidades e em órgãos de pesquisa, que geram um impressionante volume de estudos e análises sobre os efeitos dessas negociações sobre comércio, investimentos, empregos e outros.

No Brasil, há algum tempo os assuntos de política comercial definitivamente ganharam a primeira página dos jornais e devem agora entrar para valer no futuro. O tema da ALCA, por exemplo, vem despertando opiniões calorosas, quase sempre do tipo “oito ou oitenta”, ou seja, a Alca seria “excelente” na visão de uns ou “péssima”, na visão de outros. O primoroso artigo “ALCA: entre Wall Street e a CNBB”, publicado por Marcelo de Paiva Abreu (Estado, 1.º/4, B2),

mostra a pobreza da repetição de chavões País afora.

É importante a imprensa brasileira levar esse debate para as ruas. Essas negociações poderão definir boa parte do que o País vai ser daqui a 30 anos, e a imprensa precisa cumprir o seu papel. O que realmente preocupa é que a sociedade organizada e, particularmente, os nossos negociadores ainda carecem de um suporte mais efetivo por parte das entidades privadas e do mundo acadêmico.

Tome-se o exemplo da negociação de “acesso a mercados”, o principal tema discutido em fóruns regionais de negociação do tipo da ALCA e do Acordo Mercosul-União Européia. Recorde-se que o objetivo central da ALCA é a formação de uma zona de livre comércio entre 34 países americanos, que se faz basicamente por meio da eliminação de todas as tarifas alfandegárias no comércio intrabloco. Todas? Não necessariamente. Os países podem colocar uma pequena quantidade de produtos - em geral até 15% do universo tarifário - em “listas de exceção” à zona de livre comércio, por se tratar de setores sensíveis às suas respectivas economias.

É aí que entra o “problema técnico” de conhecer ex-ante a sensibilidade das tarifas de cada país com que se está negociando. O assunto é extremamente complexo. O universo de tarifas de um país geralmente compreende cerca de 10 mil posições tarifárias definidas pela nomenclatura do sistema harmonizado (SH), desagregadas a oito ou mais dígitos. Ocorre que o sistema só permite comparações entre países num grau menor de desagregação, a seis dígitos. Por exemplo, a posição 240110 sempre será “fumo em folhas” para todos os países que adotam o SH. Só que a posição

¹ Marcos Sawaya Jank é professor da Universidade de São Paulo e consultor do BID. O autor expressa seus pontos de vista em caráter pessoal. Email: msjank@usp.br

24011065 é um subitem desse produto, definido como “Tobacco, not stemmed or stripped, not or not over 35% wrapper tobacco, flue-cured burley” pelos EUA e sem paralelo em outras listas, já que cada país define o que quer acima de seis dígitos. E é no oitavo dígito que residem os verdadeiros problemas. Nos EUA a posição 24011065 tem tarifa de 350%, mas o item de seis dígitos, que pode ser comparado internacionalmente, 240110 (fumo em folhas), tem tarifa equivalente de 42,5%. Portanto, as posições que são comparáveis internacionalmente normalmente já “deceparam” todos os “picos tarifários” existentes, que são essas tarifas pontuais altíssimas que aparecem no oitavo dígito. Este sugestivo exemplo do “fumo” ilustra com perfeição o que o Brasil vai encontrar pela frente nas mesas de negociação, se não se preparar adequadamente.

Não bastassem os picos tarifários, há ainda o problema das escaladas tarifárias, que é a presença de tarifas que crescem à medida que aumenta o valor adicionado do produto importado. Há igualmente o problema das quotas tarifárias, que são certas posições tarifárias “sensíveis” que contam com duas tarifas, uma bastante baixa para importações dentro de um pequeno limite prefixado (a chamada quota) e outra, absolutamente indecente, para tudo o que superar tal limite. O exemplo acima, do fumo em folhas, é um desses casos, mas nem todos os picos são quotas tarifárias.

Há ainda o problema dos acordos preferenciais, já que a ALCA será formada não apenas por 34 países isolados, mas também pelo cruzamento das regras e preferências de cinco acordos regionais preexistentes nas Américas: Nafta, Mercosul, Comunidade Andina, Mercado Comum Centro-Americano e Comunidade do Caribe. Essa mistura de blocos forma o que o economista Jagdish Bhagwati costuma chamar de “prato de espaguete”, expressão que traduz com perfeição o que pode ocorrer com as tarifas e as regras de origem quando há sobreposição de acordos preferenciais de comércio.

E essas são só as chamadas barreiras tarifárias. Depois ainda há as barreiras não-tarifárias, que se dividem basicamente em restrições quantitativas (quotas, proibições, restrições voluntárias de exportações), barreiras sanitárias e barreiras técnicas (relacionadas com regras de licenciamento, embalagens, volumes, ingredientes, rotulagem, etc.). E, para fechar, ainda há os mecanismos de defesa comercial - antidumping, direitos compensatórios e salvaguardas -, que são regras de comércio que podem afetar o acesso aos mercados. São cerca de 10 mil posições tarifárias a oito dígitos

por país. E são 34 países envolvidos na negociação da ALCA e 144 países envolvidos na OMC!

E, ainda, tudo o que foi mencionado até aqui tem basicamente que ver com a parte de acesso a mercados de bens. Depois ainda vêm serviços, investimentos, propriedade intelectual, subsídios agrícolas, meio ambiente, políticas de concorrência e por aí afora. Isso é o que eu estou aqui chamando de “complexidade das negociações”.

Só para ilustrar essa complexidade, tomemos o exemplo das tarifas dos EUA e do Brasil (Tabela 1). As tarifas americanas que estarão sendo oferecidas nas mesas de negociação da OMC e da Alca são, na média, cerca de três vezes inferiores às brasileiras. Só que os EUA têm uma grande quantidade de tarifas próximas da casa dos 3%, sua tarifa mediana, que convivem com um reduzidíssimo número de picos tarifários que puxam a média para 5,4%. De fato, os EUA apresentam pouco mais de 100 posições tarifárias entre 35% e 350%, num universo de 10.350 posições, que protegem de forma “cirúrgica” produtos como fumo, laticínios, açúcar, suco de laranja, álcool, chocolates, amendoim e calçados. Observe-se que 35% é a maior tarifa aplicada pelo Brasil. Portanto, se, na média, a economia americana é bem mais aberta que a brasileira, por outro lado os EUA praticam picos tarifários pontuais que literalmente “isolam” do mercado um punhado de produtos sensíveis. Produtos que, infelizmente, têm importância estratégica para o Brasil e que poderão facilmente ser incluídos em “listas de exceção” pelos EUA, se prevalecer a regra dos 15%.

Note-se que esse valor de até 15% dos produtos em lista de exceção nunca foi definido *stricto sensu* e é uma aberração inaceitável que adiciona muito “molho de tomate” ao prato de espaguete. Os dados acima mostram, com muita clareza, que, se o Brasil aceitar qualquer lista de exceção, mesmo que muito pequena - 2% dos produtos, por exemplo -, poderá acumular grande perda líquida ante parceiros que combinam média tarifária baixa e picos altos.

Tabela 1. As Tarifas de Importação do Brasil e dos EUA (2000)

	Brasil	Estados Unidos
Nº de Posições	9.371	10.350
Tarifa Média	14,10%	5,40%
Tarifa Mediana	17,00%	3,00%
Tarifa Máxima	35,00%	350,00%

Fonte: Base de Dados da ALCA

Notas: Tarifas aplicadas NMF (Nação Mais Favorecida), incluindo

do a conversão das tarifas específicas e mistas dos EUA em equivalentes ad valorem. A mediana representa o ponto central de uma série de valores dispostos em ordem de magnitude. A tarifa mínima é zero nos 2 países.

O United States Trade Representative (USTR), que é o órgão responsável pelo comércio exterior dos EUA, recentemente divulgou mais um relatório anual sobre barreiras ao comércio, que distribui acusações sobre o protecionismo de vários países, dentre eles o Brasil. Trata-se do mesmo velho filme de sempre, cujo principal objetivo é criar mais um factóide na formação de opinião pública doméstica em véspera de grandes negociações. O Brasil não deveria dar importância a isso, até porque faz o mesmo com razoável frequência. A verdadeira diferença entre os dois países é que os EUA dispõem de dezenas de técnicos para desenvolver bases de dados, modelagens e simulações que darão suporte à sua posição na hora da negociação. A União Européia, a Austrália, a Nova Zelândia, o Canadá e outros países também dispõem dessa estrutura, mas o Brasil, não.

O País precisa iniciar imediatamente um esforço concentrado nesse sentido, e tratar o assunto com a mais alta prioridade “a oito dígitos”, só para fazer uma analogia. Esse esforço precisa começar já no atual governo, independentemente das eleições, avançando por pelo menos três anos com equipes fixas e comprometidas em tempo integral, formadas por gente do governo, do setor privado e da academia. As negociações da ALCA estarão começando no mês que vem e isso é muito sério - e ainda não vi nenhum sinal de mobilização no sentido apontado. Trata-se da única saída para depois não ficarmos todos chorando o leite derramado.

2.A TPA, a ALCA, e os Interesses do Brasil: a Hora de Negociar

Até pouco tempo atrás, política comercial era vista como uma área obscura de atrito entre a economia, o direito e as ciências políticas. Era responsável, basicamente, por temas relacionados com a inserção internacional dos países. Em torno da política comercial gravitam questões áridas, como níveis das tarifas de importação e barreiras não tarifárias, investigações de defesa comercial (*dumping* e subsídios), negociações multilaterais e regionais, sistema multilateral de comércio e outros temas afins. No Brasil dos tempos da “substituição de importações”, os outros três braços da macroeconomia – a *política monetária* (que cuida da inflação e da taxa de juros), a *política fiscal* (que estabelece os gastos e as arrecadações do Estado) e a *política*

cambial – eram muito mais populares e entendidos pelos veículos de comunicação e pelo público em geral como áreas mais importantes e nobres.

De uma década para cá, as coisas mudaram radicalmente. Globalização, OMC, ALCA, Mercosul, União Européia, China, *antidumping*, propriedade intelectual e relações entre comércio e meio ambiente são hoje temas do cotidiano de governos, empresas e cidadãos. Basta repassar os destaques da imprensa brasileira nos últimos meses: lançamento de uma nova rodada da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Doha, no Catar. China e Taiwan agora integram o grupo de 144 países da OMC. A área de Livre Comércio das Américas (ALCA) vai ou não acabar com o Mercosul? Empresários buscam novas oportunidades comerciais na Rússia. União Européia prepara a integração de dez novos países.

Dos vários temas de política comercial, certamente o mais polêmico é a formação da ALCA. A votação na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, da *Trade Promotion Authority* (TPA) – o novo nome *fast-track*, o mandato pelo qual o Legislativo americano autoriza o Executivo a negociar acordos de comércio com outros países – gerou uma lei agrícola ainda mais protecionista. A imposição de severas restrições ao aço brasileiro provocou manifestações de repúdio por parte de setores do empresariado, da classe política e de representantes do governo brasileiro. Os mais exaltados chegaram, inclusive, a mencionar a possibilidade de o país retirar-se completamente das negociações. Não há dúvida que essas restrições trazem dificuldades para a ALCA e para outros processos de negociação que envolvem os Estados Unidos. Os dois mais importantes são o uso de mecanismos de defesa comercial pelos EUA (leia-se: a aplicação da legislação *antidumping*, como no caso do aço) e as restrições que foram colocadas para as próximas negociações agrícolas.

No caso da agricultura, por exemplo, a TPA autoriza o Executivo americano a colocar na mesa de negociação todo o universo tarifário do setor – uma extensa lista com mais de 500 posições. Ocorre, porém, que qualquer redução nos níveis de proteção deve ser precedida de estudos de impacto e justificativas convincentes do USTR, organismo obrigando, a partir de agora, a jogar um “bate-bola” permanente com quatro comissões do Congresso americano.

Apesar das dificuldades criadas pelos fatos recentes, seria uma atitude totalmente equivocada o Brasil

abandonar qualquer uma das negociações em que está engajado, a começar pela ALCA. Há três fatos principais que levam a crer na necessidade de seguir adiante nessas negociações.

O Brasil precisa estar consciente de que a decisão de não participar da ALCA terá custos, já que o bloco poderá ocorrer sem a sua presença. O País perderia, então, as suas atuais preferências comerciais das Américas. A TPA, cuja aprovação final será uma importante vitória de Robert Zoelick à frente do USTR, cria múltiplas possibilidades de acordos em todos os níveis para os EUA nos próximos anos. Zoelick jogará duas grandes “partidas simultâneas” até 2005 – a nova rodada da OMC e a ALCA –, mas não é obrigado a restringir-se a elas. Há outras opções, inclusive dentro do hemisfério, mediante acordos bilaterais ou plurilaterais. Com a TPA, os EUA, de certa forma “jogam a bola parra o outro lado”, cabendo aos países envolvidos dizer, agora, o que querem. Ao Brasil, cabe responder se os custos de “não participar” do bloco são maiores ou menores que os custos de participar. A resposta a essa pergunta depende, é claro, do acordo a ser obtido – portanto, negociar é fundamental.

A lista de produtos agrícolas englobados na TPA não causa nenhuma estranheza para quem acompanha o tema de perto, em Washington-DC. Ela é composta de 521 posições tarifárias, consideradas “sensíveis” pelos EUA no fechamento do acordo agrícola da Rodada Uruguai, em 1994. A tarifa média é de 25%, e o desvio padrão, bastante elevado. Ficam fora da lista 1.215 posições tarifárias na agricultura, com tarifa média de apenas 3,8%. Portanto, há muito pouco a ganhar nos produtos agrícolas que não foram incluídos. A lista TPA responde por 19% das importações agrícolas e por apenas 0,7% das importações totais dos EUA, cumprindo assim, com sucesso, a sua tarefa maior, que é barrar o comércio. Dela fazem parte os setores da agricultura politicamente mais “sensíveis” e atuantes na cidade de Washington. Há muito tempo tais setores vêm conseguindo transferências importantes de recursos de consumidores e contribuintes, por meio de políticas de suporte de preços nas sucessivas leis agrícolas americanas combinadas com elevada proteção tarifária e não-tarifária. A lista de produtos tidos como sensíveis cobre as seguintes áreas: carne bovina e ovina, laticínios em geral, açúcar e álcool, frutas e sucos, trigo, óleo de soja, amendoim, chocolates, derivados de café, fumo e algodão.

O Brasil também tem setores “sensíveis”. Muito

possivelmente, o mesmo tipo de pressão política que cercou Washington em dezembro vai se repetir em Brasília no começo do próximo governo, no sentido de construir uma poderosa “lista de exceções”. Expressões do tipo proteção “moderada” e “seletiva” já estão de volta ao debate nacional, antecipando as inevitáveis pressões do empresariado para uma política industrial “mais ativa” e, provavelmente, também mais seletiva no próximo governo. Depois de passar por ajustes extraordinários que consolidaram fortes vantagens competitivas nos anos 90, é evidente que a agricultura brasileira se interessa por acordos realmente amplos e ambiciosos que possibilitem a real abertura dos mercados protegidos do Primeiro Mundo. Contudo, como a tarifa média brasileira ainda é mais elevada que a do mundo desenvolvido, o país precisa, antes, definir claramente que tipo de acordo deseja, para em seguida negociar de forma consistente e bem preparada. Para isso, é imprescindível continuar participando de todas as negociações, procurando obter a melhor composição de resultados nas várias frentes, dentro do interesse nacional.

O ponto seguinte é: o que falta ser feito? A primeira deficiência brasileira está na definição exata sobre o que o país deseja em cada uma das negociações de que participa. É muito fácil assinalar o que o Brasil não deseja. Falta ainda um esforço mais consistente para sair das generalidades, e detalhar com precisão a lista de prioridades do país em termos de produtos com maior potencial de gerar renda, empregos e saldo comercial. É preciso especificar, ponto a ponto, o que é ou não fundamental na negociação e quais os critérios de reciprocidade e de barganha que devem ser adotados. A agricultura, que costuma ser vista como um grande monolito hoje amplamente mencionado na argumentação pró-liberalização, é, na realidade, um setor que permite uma rica variedade de *trade-offs*. O exemplo do açúcar e do álcool é apenas um entre muitos nos quais é perfeitamente possível perder de um lado para ganhar de outro. Ou seja, se os *lobbies* americanos conseguirem barrar a integração na área do açúcar, é plenamente possível negociar compensações em termos de exportação de álcool carburante, o que contentaria igualmente o setor no Brasil.

A segunda deficiência está na construção do que poderia ser chamado de “coalizões além do Mercosul”. O jogo pesado da ALCA no futuro próximo exigirá a presença mais ativa do Brasil na comunidade andina e nos países da América Central e do Caribe, para dizer o mínimo. O Brasil pode desenvolver inte-

resses comuns com esses países exercendo ali mais ativamente o seu papel natural de líder regional. A demanda dos 15 países do Caribe por tratamento especial e sem reciprocidade, por serem muito pequenos, é apenas um exemplo de concessão que poderia ser feita pelo Brasil visando fortalecer seu posicionamento ante as grandes economias do continente.

No âmbito da OMC, é fundamental ampliar os horizontes do Grupo de Cairns nas questões agrícolas. Durante seus 15 anos de vida, esse grupo de 18 países que buscam uma efetiva liberalização do comércio agrícola mundial mudou pouco, tanto no discurso como no número de integrantes. Aí também há caminhos alternativos a ser trilhados. Note-se, nesse aspecto, que a nova lei agrícola altamente protecionista obrigará o USTR a adotar uma posição conservadora nas negociações da OMC. Ao mesmo tempo, a lista de produtos sensíveis da TPA levará a uma posição conservadora dos EUA também na área de acesso a mercados.

É por isso que, para o Brasil nos próximos três anos será fundamental construir novas alianças com países interessados nas mesmas causas e nos mesmos objetivos. Um claro potencial de construção de coalizões encontra-se na Ásia. Brasil e Mercosul são excessivamente orientados para os Estados Unidos e Europa e dão pouca atenção ao potencial de mercados na Ásia, principalmente na área de alimentos. No Brasil, não se conhece suficientemente os países asiáticos. Há carência de ações sistemáticas de médio e longo prazo, fundamentais para o sucesso dos negócios naquela parte do mundo. O potencial de mercado que se cria com a entrada da China na OMC continua sendo subavaliado no Brasil. Rússia, Ucrânia e Índia também deveriam ser considerados países-chave da estratégia brasileira, dada a sua importância como produtores e consumidores.

Se o Brasil continuar trilhando o caminho da tripla negociação, 2002 será o ano da ALCA. Na realidade, a TPA traz, ao mesmo tempo, intensidade e lentidão ao processo. Se por um lado as contradições americanas estarão agora mais claramente expostas na mesa, por outro o processo de consultas ao Legislativo deverá tornar todo o processo mais lento. O acordo com a Europa segue literalmente a reboque da ALCA neste período, e a nova rodada da OMC somente mostrará a que veio mais tarde, em meados da década. Por tudo isso, nunca foi tão importante para o Brasil definir claramente o que quer

e, a partir daí, negociar, negociar.

3. O Que o Brasil Quer se Quando Crescer?

Diante do atual ambiente de negócios internacionais, o Brasil deve se posicionar de forma agressiva principalmente na questão do acesso aos mercados, sem deixar em segundo plano o seu potencial agrícola. A chamada rodada do desenvolvimento da OMC é o fórum ideal para obter avanços nas “regras do jogo” da globalização. Com seus 144 membros, a OMC é o ambiente mais apropriado para melhorar o “manual de disciplina” nos chamados temas sistêmicos: uso e abuso das legislações *antidumping* e anti-subsídios, regras de origem, políticas de concorrência, propriedades intelectual, investimentos, meio ambiente e comércio (um tema que entrou para valer na nova rodada), redução dos subsídios agrícolas e outros.

O problema básico dos temas sistêmicos é que os países que têm a perder nestas áreas não aceitam negociá-las nas esferas bilateral e regional, pelo simples fato de que uma concessão mais restrita em termos geográficos seria apropriada gratuitamente pelos países que não participam do acordo, criando o indesejável fenômeno do *free-rider*. Por exemplo, se os EUA por acaso reduzirem os seus subsídios agrícolas na ALCA, a União Européia, que não participa deste bloco, levaria isso de graça. O mesmo vale se o Mercosul aceitar se submeter a rígidas regras de proteção ambiental na negociação regional com a UE: isso seria dado de graça para os demais países do mundo, que então exigiriam novos esforços por parte do Brasil e seus parceiros.

A complexidade dos temas sistêmicos é tão grande que a OMC é provavelmente o único fórum, no mundo atual, capaz de tratá-los. O maior equívoco da turma da “globafobia” ao criticar a OMC é acreditar que sem ela o mundo seria melhor. Se não existissem “regras” e mecanismos de coerção (tecnicamente denominados de “solução de controvérsias”), o vencedor da partida seria sempre o país mais poderoso. O que fatalmente tornaria os países pobres ainda mais pobres, apesar das ótimas intenções de algumas ONGs em defesa de golfinhos e tartarugas.

Se a OMC é o fórum ideal para rever as “regras do jogo”, as negociações na esfera regional (ALCA e UE) são o melhor local para jogar uma partida dura, com doses mistas de agressividade e jogo-de-cintura. Acordos de livre comércio são a arena mais apropriada

para obter reduções expressivas de tarifas e barreiras não-tarifárias, itens que, pela sua natureza, podem perfeitamente ser negociados país a país, como já o fizeram a União Européia e, em parte, o NAFTA e o Mercosul, apesar das chuvas e trovoadas. Assim, o Brasil deveria encarar com garra e ambição as duas grandes “simultâneas” que tem a frente dos dois lados do Atlântico Norte. Deveria, também, aproveitar o momento inédito para abrir novas frentes, participando de forma mais ativa do grande estratagema do comércio mundial. Rússia, China e Índia, por exemplo, são candidatos naturais a um convite para um *happy hour* nos intervalos das 3 partidas.

Nenhuma das três grandes negociações em curso será fácil (OMC, ALCA, e Mercosul-UE). Basta observar a dificuldade que foi o lançamento da rodada em Doha, que só aconteceu graças a um vago texto de apenas 10 páginas, carregado de ambigüidades que levarão um bom tempo para encontrar a sua definição precisa nas mesas de negociação. As partidas regionais começam com um duríssimo *fast-track* dos EUA (agora chamado de *Trade Promotion Authority*) e com uma oferta européia que também exclui quase todos os produtos agrícolas de interesse do Mercosul. Mas, apesar das dificuldades, bem pior seria não participar, jogando fora esta oportunidade inédita para ampliar a nossa ultratímida presença no mercado mundial. Depois de ter aberto, desregulamentado e estabilizado a sua economia, o Brasil hoje é *demandeur* em diversas áreas, e têm plena condição de juntar esforços dos setores público e privado para melhorar a sua inserção internacional.

Todavia, no curto prazo, a grande questão que se coloca é puramente doméstica: quais serão os rumos da política brasileira no próximo governo? No início de 2002, expressões do tipo “política industrial ativa”, “proteção tarifária seletiva”, “isenção fiscal”, “subvenções a fundo perdido” e outras voltaram à baila com força, puxadas pelo ambiente pré-eleitoral. Junto com elas, reaparece a expressão “substituição de importações”, só que modernizada com a palavra “competitiva”.

Neste jogo preliminar de idéias e palavras que darão conteúdo ao próximo governo, minha maior preocupação quanto à política comercial refere-se ao local onde a palavra “competitiva” vai ser inserida na frase “substituição de importações”. A “substituição competitiva de importações”, sem aumentar tarifas ou assaltar a viúva, e tendo por base os ajustes que ainda faltam ser feitos nas áreas fiscal (reforma tributária) e monetária (redução da taxa de juros), complementa-

dos pelo apoio estratégico do BNDES no estímulo à competitividade, é uma política absolutamente legítima e desejável. Agora a “substituição de importações competitivas”, baseada no assalto sistemático à viúva, e conseqüente desajuste fiscal e monetário, e num eventual aumento seletivo das tarifas de importação (o que significa, a longo prazo, a troca de “importações competitivas” por produção local não competitiva) é uma proposta que deveria ser descartada na origem.

Seria uma estupidez o Brasil jogar fora este momento dourado das 3 negociações, que têm grande potencial para produzir um salto simultâneo nas exportações, investimentos estrangeiros e empregos domésticos, simplesmente porque resolveu “proteger”, de forma anacrônica e *demodê*, setores que sempre se evidenciaram não ou muito pouco competitivos. Setores nascidos da era do Brasil “auto-suficiente em tudo”, qualquer que fosse o custo para o bolso do contribuinte e do consumidor.

Foi desta preocupação que nasceu a idéia de formular a irônica pergunta que pauta este tópico. É hora de o Brasil responder o que quer ser quando (voltar a) crescer. As crianças costumam responder tudo, ou quase tudo, para esta pergunta, a de bombeiro a piloto de caça. Já o Brasil, apesar do seu peso continental, precisaria identificar com maior clareza o que deve produzir, vender e comprar no mundo globalizado, e então focar os seus esforços na conquista efetiva do seu espaço. Negociações com a magnitude das que estaremos vivendo no próximo quadriênio exigem bons modelos para mostrar fraquezas e competências, nossas e dos nossos parceiros, e assim definir um pacote ambicioso para ser colocado nas mesas de negociações, sabendo claramente aonde queremos chegar, do desejável ao aceitável.

4. Agribusiness: Sucesso e Preconceito

O aço não é o único exemplo de indústria que se tornou obsoleta e ineficiente nos EUA, depois de passar décadas deitada à sombra de altas tarifas e quotas de importação. Neste caso, o principal instrumento de proteção têm sido os recorrentes processos de *antidumping*, que servem basicamente para mostrar que a culpa é sempre dos outros, que se tornaram eficientes demais. Na soja ocorre algo parecido. Os EUA já ficaram para trás do Brasil, à distância, nos custos de produção, e agora por ligeira margem também na produtividade física. Desde 1998, o governo americano vem aumentando os subsídios internos ao aço, que atingem

agora a casa dos US\$ 3,5 bilhões anuais, para compensar as quedas de preços em parte causadas por estes mesmos subsídios.

Mas a soja não foi maior surpresa no *Agricultural Outlook* de 2002 – o principal evento de conjuntura agropecuária promovido anualmente pelo Departamento de Agricultura dos EUA, o USDA. A crescente competitividade desta *commodity* na América do Sul já vinha sendo comentada há vários anos. O que causou surpresa esse ano foi ver o nome do Brasil sendo citado, de forma recorrente, nos painéis do algodão, do milho, do frango e dos suínos, sem contar o painel do açúcar, onde o nome Brasil já é quase um palavrão.

O curioso dessa história toda é notar que em quase todos estes produtos os EUA sempre foram o nosso *benchmark*, onde formamos os nossos Ph.Ds, de onde trouxemos as melhores tecnologias e de onde vem a maior parte das multinacionais que atuam no país. Em eventos como este do USDA costuma-se repetir, de forma cansativamente chauvinista, que os EUA são “o maior e mais eficiente produtor agropecuario do mundo, líder do movimento mundial pela liberalização dos mercados do protecionismo estrangeiro que impede a expansão da sua agricultura”.

Essa conversa para boi dormir só é verdadeira na sua primeira parte. Aí, justiça seja feita, os EUA não são apenas o maior produtor mundial, mas também os “pais” do modelo de produção e consumo capital-intensivo que se espalhou pelo mundo no século XX. Tal modelo é resultado da extraordinária história da expansão da agricultura no oeste dos EUA, apoiada por um eficiente sistema de faculdades agrícolas estabelecidas em 1862, os chamados *Land Grant Colleges*, da criação de estações de experimentação científica desde 1887, da organização de um sistema de agentes para a difusão das novas técnicas a partir de 1914, de um enorme esforço na área da infra-estrutura: redes de estradas de ferro e hidrovias, construção de canais, obras de drenagem, etc. Estes pesados investimentos em tecnologia e infra-estrutura permitiram a liberação de mão-de-obra para a rápida industrialização e urbanização da economia americana. A agricultura deixou de ser trabalho-intensiva, e passou a ser capital-intensiva. O Plano Marshall, as revoluções verdes e a expansão das grandes corporações multinacionais cuidaram de internacionalizar este modelo.

Ocorre que os EUA paulatinamente vão deixando de ser os “melhores” do mundo. Hoje o país gasta

US\$ 23 bilhões anuais com subsídios diretos aos agricultores. Se considerarmos também as transferências indiretas dos consumidores, basicamente via políticas de preços garantidos, os subsídios americanos remontam a quase US\$ 50 bilhões anuais, na estimativa da OCDE. Há estudos que mostram que pelo menos um terço destes subsídios transfere-se para o preço da terra, gerando um círculo vicioso no qual o subsídio aumentar o preço das áreas de cultivo, e, portanto, o custo de produção, o que reduz as margens de lucro e leva ao aumento da pressão dos *lobbies* por mais subsídios. Uma história muito parecida com a do aço, principalmente na perda estrutural de competitividade e na ação resultante dos *lobbies* em Washington.

Enquanto isso, na segunda metade do século passado, a agricultura brasileira assimilou com sucesso grande parte da tecnologia gerada pelos americanos. Nos anos noventa, a abertura comercial, a concorrência do Mercosul, a eliminação dos subsídios e proteções e a estabilização da economia produziram ganhos extraordinários de produtividade na agricultura brasileira, tornando-a mais eficiente do mundo em diversos produtos. Açúcar, soja, laranja e frango são apenas quatro bons exemplos onde o Brasil apresenta hoje o menor custo de produção do mundo. Se acreditarmos que o país vai completar o seu ajuste nos próximos anos, com a sonhada reforma tributária e uma taxa de juros mais amigável faltando apenas mais dois degraus para completar essa história de sucesso: infra-estrutura e acesso aos mercados. No caso da infra-estrutura, vamos caminhando, aos poucos. Uma das melhores regiões do mundo para se produzir *commodities* é o Centro-Oeste brasileiro, e sua viabilidade depende de que se complete um ciclo de investimento semelhante ao que os americanos fizeram na primeira metade do século XX.

O último degrau, a questão do acesso aos mercados, depende de o Brasil encarar com garra as negociações que vão ocorrer nos próximos anos. Na OMC, o Brasil deveria assumir de vez uma posição de liderança em favor da ampliação do Grupo de Cairns. Desde a sua criação em 1986, este grupo de países insatisfeitos com o protecionismo agrícola é notoriamente comandado pela Austrália, país que investe grande quantidade de recursos humanos e capital em política comercial agrícola, numa estratégia que certamente melhorou a sua posição nos mercados de *commodities*. Nos acordos regionais, o Brasil precisa igualmente ampliar as suas parcerias, com países andinos, centro-ame-

ricanos e caribenhos, por exemplo, no caso da ALCA.

O que o Brasil definitivamente não pode é virar as costas para o seu potencial agrícola. Não raro, surgem na imprensa cenas de preconceito explícito contra o setor. Apenas para citar uma delas, em 27/12/01 o Embaixador Samuel P. Guimarães, que tem destoadado complemento dos seus pares e por isso mesmo tornou-se um expoente da esquerda anti-globalização no Fórum Social, em Porto Alegre, afirmava: “o mito de um Brasil país grande produtores e exportador agrícola é um extraordinário retrocesso intelectual e político ignora o extraordinário esforço de desenvolvimento industrial brasileiro desde 1929”. E ainda: “os mercados industriais são os mercados do futuro e aqueles dos quais deve o Brasil almejar participar cada vez mais”. Desconsiderando o fato de que em 2001 este “retrocesso intelectual e político” gerou um superávit comercial recorde de quase US\$ 20 bilhões, sem o qual estaríamos numa situação pior que a da Argentina, vale tecer pelo menos dois comentários a respeito.

Primeiro, que não há nada mais ultrapassado do que a idéia da existência de um setor “agrícola” atrasado, que seria contraponto aos modernos setores “industriais” e de “serviços”. Basicamente o que o Brasil exporta hoje são produtos agroprocessados derivados de uma competitiva indústria de alimentos e bebidas, como suco de laranja, açúcar, álcool, carnes processadas, óleos vegetais, rações e outros. Não por acaso, uma pauta de produtos com características muito semelhantes à de países desenvolvidos do porte da Austrália, Nova Zelândia, EUA e Canadá, entre outros.

Segundo, a longo prazo o que realmente interessa não é o que um país produz, mas como ele produz, a partir de ganhos estruturais de produtividade e competitividade vis-a-vis os seus melhores concorrentes mundiais. Sob essa ótica, o seminário do USDA deveria servir como um recado para que o gigante pela própria natureza não fique deitado eternamente em berço esplêndido, e vá conquistar, com braço forte, o futuro que espelha a sua grandeza.

5. A Farm Bill e a Economia Política da Proteção.

Em 1815 o parlamento da Grã-Bretanha aprovou as “*Corn Laws*”, um conjunto de leis que proibia importações de grãos abaixo de um determinado preço, garantindo monopólio e grandes lucros aos ricos fa-

zendeiros ingleses, em prejuízo do custo da alimentação da população urbana. O maior crítico das “*Corn Laws*” foi David Ricardo, que viria a se tornar um dos mais famosos economistas da humanidade, por conta do famoso princípio das “vantagens comparativas”. O conceito reza que dois países devem abrir os seus mercados independentemente dos seus níveis de riqueza e eficiência absoluta, já que, ao estabelecer transações, os países naturalmente vão se especializar naquilo que são mais eficientes para produzir em termos relativos. Portanto, se na ocasião os franceses eram capazes de fornecer trigo para produzir pães por menos do que custava à Inglaterra, este país tinha mais a perder de derrubar as barreiras e dedicar-se a produzir outros bens que tivessem maior custo de oportunidade. Apesar disso, foram necessárias outras décadas até que o Parlamento inglês se convencesse dos argumentos de Ricardo.

Aplicando as idéias de Ricardo, a Grã-Bretanha abriu a sua economia, completou a revolução industrial e tornou-se a maior potência comercial do século 19. Ricardo conseguiu convencer muitas gerações de que o protecionismo é ruim para as sociedades como um todo, ainda que possa ser benéfico para determinados setores. No entanto, em 1932, na Conferência Imperial de Ottawa, o país-líder da Commonwealth passou uma borracha nas idéias luminosas dos seus grandes economistas do século anterior e instituiu um sistema de tarifas preferenciais para as suas ex-colônias, em detrimento do resto do mundo. Em 1975, a Grã-Bretanha ingressou na Comunidade Européia e, de forma silenciosa e envergonhada, retornou o “direito” de proteger os seus agricultores por meio dos altíssimos preços garantidos e tarifas alfandegárias da desastrosa Política Agrícola Comum. Ironicamente, o neoprotecionismo agrícola britânico foi também importado da França, junto com seu ingresso na Comunidade.

Do outro lado ao Atlântico Norte, os filhos historicamente mais ilustres da Inglaterra colonial desenvolveram, ao longo do século 20, o mais abrangente modelo de produção e consumo de alimentos da história da humanidade, baseado no uso de tecnologias intensivas em capital: genética, agroquímicos, mecanização das lavouras, etc. Porém, neste mês de abril/02 os americanos rasgaram tudo o que aprenderam, de David Ricardo a Cordell Hull, ao aprovar o maior e mais incoerente pacote protecionista da história da sua política agrícola.

O modelo de política agrícola dos EUA nasceu na Grande Depressão nos anos 30, numa época em que

a agricultura representava 21% da força de trabalho. A base da política era a fixação de preços mínimos aos produtores de grãos e algodão, que lhes garantiria uma renda mínima. Posteriormente, no segundo mandato de Nixon em 1973, foi proposto um segundo patamar de preços garantidos denominado preços-alvos (ou *target price*), que seria acessível apenas aos produtores que se dispusessem a participar de programas de redução de área plantada. Como na ocasião os EUA controlavam o mercado mundial de grãos e algodão, a idéia subjacente aos *target prices* era de que seria possível controlar os níveis de preço do mercado mundial apenas com o controle da oferta americana. Nos anos 90, ficou claro que essa política não funcionava mais. Primeiro porque outros países entraram com vigor no mercado, o Brasil entre eles. Segundo, porque o sistema beneficiava apenas os grandes produtores, sendo que 80% dos produtores americanos continuam perdendo dinheiro, ano após ano, com a atividade agrícola. Mas o pior de tudo é que preços sistematicamente posicionados acima do equilíbrio natural da oferta e demanda geram excedentes, que têm de ser escoados para o mercado mundial, que deprimem preços e que geram pressões por mais subsídios. Esse é o primeiro círculo vicioso dessa absurda política, custeada pelo contribuinte americano e pelos competidores internacionais. O segundo círculo vicioso surge no preço da terra: sendo esta um bem limitado, grande parte dos subsídios de preço acaba se transferindo para o preço das áreas agricultáveis, aumentando custos, reduzindo margens e criando novas pressões por mais subsídios. Nos tempos de economia fechada, o Brasil chegou a aplicar uma versão mal-ajambrada do modelo americano, cujo resultado mais visível foi o assalto ao tesouro via a famosa conta-movimento do Banco do Brasil.

Os dois círculos viciosos da política americana fazem com que figura mais importante do sistema venha a ser o lobista de plantão no Congresso. É daí que surge o que se convencionou chamar na literatura especializada de “*iron triangle*” (triângulo de ferro), que nada mais é do que a união do lobby nas associações de agricultores com deputados e senadores ruralistas e com os funcionários públicos da complexa malha de distribuição de benesses do Departamento de Agricultura dos EUA, o USDA. Trata-se basicamente do assalto sistemático aos cofres do Tio Sam garantindo os votos dos políticos ruralistas, os burocratas e a vida nababesca dos grandes produtores.

Porém, em 1996 foi determinada uma nova diretriz para a política, num momento de altos preços mun-

diais de *commodities*, de esforços de redução de gastos públicos e de constatação do fracasso dos mecanismos de controle de oferta. A Lei Agrícola 1996-2001, popularmente chamada de “*Freedom to Farm*” (liberdade para plantar) extinguiu os controles de oferta e introduzia pagamentos diretos aos produtores desatrelados da produção atual. A linha liberalizante dessa política, que entusiasmou os países competitivos, não durou muito. Na versão final da Lei, foram mantidos os preços mínimos anteriores, e em 1998 os mercados desabaram com a crise da Ásia. A soja foi um dos produtos que obteve rios de subsídios via preço mínimo após 1998, motivando o “painel” que o Brasil quer abrir na OMC, já tardiamente, contra os Estados Unidos.

No final de 2000, num clima de eleição presidencial nos EUA, superávit fiscal, e baixos preços de *commodities*, começou o debate da *Farm Bill 2002*. Quase dois anos depois, foi aprovada no Congresso essa grande aberração: Três modalidades de preços garantidos se sobrepõem, entre pagamentos diretos, preço mínimo e a incrível ressurreição dos “*target Price*” (preços-meta), agora totalmente desatrelados de qualquer controle de oferta. Ou seja, o produtor americano vai contar com três modalidades complementares de subsídios de preços, sem ter qualquer compromisso de controlar a oferta. Resultado previsível: forte estímulo à formação de excedentes e maior depressão dos preços agrícolas mundiais. Além disso, a Lei amarra as mãos do negociador americano por 6 anos, tanto na OMC como na ALCA, em duas áreas fundamentais que são os subsídios domésticos e o acesso a mercados.

As únicas notícias “menos ruins” da *Farm Bill 2002* são: a) o período de seis anos da Lei – já que a proposta inicial era 10 anos – convergindo com as datas mais prováveis, na minha opinião, de conclusão das negociações da OMC e ALCA, e b) o preço relativo da soja, já que o aumento dos subsídios para essa *commodity* foi significativamente inferior ao concedido para milho, trigo e algodão. Tudo indica que haverá uma redução da área plantada de soja nos EUA em prol do plantio de outros grãos, o que poderá beneficiar o principal produto da pauta de exportação do Brasil. Em outras palavras, a *Farm Bill 2002* é um “tijoloço” que infelizmente vai pegar em cheio na cabeça dos nossos combalidos parceiros do Mercosul, resvalando marginalmente para o nosso lado, principalmente no caso do algodão.

Há uma única lição a ser tirada dessa novela: em toda a história da política comercial brasileira, nunca

foi tão necessário ao Brasil ter uma posição pró-ativa nas negociações internacionais. Primeiro, é chegada a hora de questionar para valer todas as aberrações que o mundo desenvolvido insiste em produzir, da Política Agrícola Comum da UE a *Farm Bill 2002*. Segundo, é também chegada a hora de o Brasil se preparar melhor para negociar para valer nas três frentes de que participa – OMC, ALCA, Acordo Mercosul-UE – levando à frente exatamente os mesmos argumentos que David Ricardo redigiu em 1817.

6. O Brasil na ALCA

O principal resultado da aprovação da Autoridade para Promoção Comercial (TPA), a lei que permite ao Executivo norte-americano negociar novos acordos comerciais, é que ela vai dar grande impulso à “máquina negociadora” dos EUA. Apesar das restrições do mandato, o negociador americano está agora livre para avançar a sua agenda na OMC, na Alca e em outros acordos pluri ou bilaterais. Dentre as possibilidades à sua mão, as mais de 500 reuniões de governos já realizadas sobre a Alca colocam essa negociação no topo das prioridades de curto prazo dos EUA.

Enquanto isso, no Brasil poucas coisas têm sido tão mistificadas quanto a Alca. Uns dizem que ela representaria a inevitável “anexação” do Brasil aos EUA. A CNBB e o MST convocam um plebiscito para setembro, para recusar antecipadamente um acordo inexistente. Os raros entusiastas mandam copiar o exemplo do México no Nafta.

Abaixo, os dez pontos que considero essenciais para um debate racional sobre a questão:

1. Resistência prematura. As maiores resistências à Alca encontram-se nos EUA, no Brasil e em países pequenos que não querem perder suas preferências comerciais. O acordo, no entanto, só será definido em 2004, ao cabo de negociações co-presididas por Brasil e EUA. Quem fala em “anexação” revela total desconhecimento das enormes resistências à Alca nos EUA. Por isso mesmo, não faz sentido falar em “plebiscito” antes de se chegar a um acordo.

2. Capacidade negociadora. A sociedade brasileira vive um debate muito mais intenso sobre a Alca do que o que ocorre nos demais países americanos. Mas a “máquina negociadora” dos EUA funciona com muito maior eficiência, principalmente de posse do TPA. A coincidência dos três fóruns – Alca, UE e OMC – é uma

oportunidade histórica única que exige que a sociedade brasileira defina os seus interesses com clareza e obtenha um resultado ótimo no conjunto das negociações.

3. Custo da não-participação. O Brasil precisa avaliar o custo da não-participação no bloco. As Américas representam 70% das exportações industriais do Brasil, em grande parte como resultado de tarifas preferenciais que o Brasil negocia na região desde os anos 1960. Se, no lugar da Alca, surgirem acordos alternativos sem a presença do Brasil, os desvios de comércio e investimentos podem ter custos elevados. Assim, o interesse nacional condena o País a negociar, mas não a aceitar qualquer resultado.

4. Alternativas atuais. A única alternativa à Alca no momento é o incerto acordo entre a União Européia (UE) e o Mercosul. Não vejo diferenças importantes entre os nossos interesses dos dois lados do Atlântico Norte, muito menos na forma como EUA e UE vêm tratando o Brasil. Há pouco interesse e capital político investido na matéria e total intransigência em questões-chave, como a abertura da agricultura. Os objetivos do Brasil são os mesmos em todas as mesas: amplo acesso aos grandes mercados consumidores, atração de investimentos diretos, obtenção de regras de comércio mais justas e redução dos subsídios agrícolas. Teoricamente, ambos os processos podem produzir acordos balanceados satisfatórios, sobretudo se combinados às negociações na OMC, mas ainda estamos longe disso.

5. Alternativas potenciais. As barreiras atuais – Lei Agrícola, TPA e salvaguardas do aço – forcem o Brasil a tentar abrir outras frentes de negociação, a começar pela consolidação do espaço sul-americano. Quanto mais frentes amplas e ambiciosas for possível abrir, melhor. A Ásia, por exemplo, é um mundo a ser explorado, principalmente na agricultura e nos produtos alimentares.

6. Regras do jogo. A Alca será uma zona de livre comércio. Portanto, o objetivo será eliminar as tarifas intrabloco. Em artigo anterior (16/4) salientei que o Brasil não pode aceitar listas de exceção, porque perderia uma dezena de tarifas pontuais altíssimas – principalmente dos EUA e do Canadá – que atingem os produtos mais competitivos do País. A essência do processo negociador ocorre na troca de proteções relativas, e aí tem de prevalecer o interesse maior do País como um todo, e não o interesse individual de setores que ganham ou perdem com o bloco. Outro aspecto

importante é que não se podem esperar mecanismos compensatórios dos países mais ricos para com os mais pobres, como ocorreu dentro do mercado comum europeu. Trata-se de processos integrativos totalmente distintos. Tampouco haverá livre trânsito de trabalhadores na Alca, como não há no Mercosul.

7. Mercosul. Até aqui o Mercosul teve um papel fundamental como elemento de fortalecimento de nossa posição nas negociações. No entanto, tudo pode mudar se o bloco regredir a uma zona de livre comércio ou menos do que isso, com o desmantelamento da Tarifa Externa Comum e o crescimento da desarmonia macroeconômica na região.

8. Lições de casa. O acordo da Alca ou com a UE obriga o Brasil a completar as tarefas pendentes: reforma tributária, redução dos juros e melhoria da infraestrutura. As negociações são combustível importante para fazer essas reformas avançarem.

9. Agressividade. O jogo negociador é feito de bons estudos de impacto, publicação das barreiras comerciais dos outros, clareza sobre os interesses e melhores barganhas de longo prazo, ameaças, blefes e contestações legais. O uso da defesa comercial e a con-

testação legal das regras do jogo são parte fundamental do processo. Política comercial é a arte da discriminação. A credibilidade apenas surge quando um país é capaz de montar coalizões efetivas, convencer os outros com estudos e bons números, anunciar e cumprir. O Brasil está em muito melhor posição e mais bem estruturado do que a maioria do mundo subdesenvolvido, mas ainda peca pela indecisão, pela má percepção das suas vantagens comparativas e pelo excesso de “retranca”.

10. Interesse nacional. As resistências domésticas a qualquer acordo que venha a ser assinado serão tão importantes quanto as resistências externas. Após 40 anos de economia fechada e 10 anos de abertura unilateral, será preciso aprender a exercitar trade-offs que produzam saldo comercial, investimentos e empregos. Essa ginástica exigirá um enorme esforço de coordenação da sociedade, a começar por estudos de qualidade e um debate bem mais profundo e sério do que ocorreu até aqui.

A ALCA poderá ser boa ou ruim para o País, a depender do que formos capazes de construir nos próximos três anos. Ficar de fora reclamando, porém, só produzirá maus resultados.

A CRISE INTERNACIONAL DO ALGODÃO

Aluisio G. de Lima-Campos¹

1.Introdução

Os preços do algodão sofreram queda vertiginosa, de quase 50%, em espaço inferior a um ano, passando, de acordo com o índice “Cotlook A”, de 66 centavos de dólar por libra-peso em dezembro de 2000 para 35 centavos em outubro de 2001 – o nível mais baixo dos últimos 30 anos. Se considerado que o ponto de partida dessa marcante deterioração dos preços internacionais já era historicamente baixo, uma vez que é inferior à média dos últimos 25 anos (72 centavos), pode-se dizer que a trajetória dos preços seguiu de ruim para pior.

É elementar e básica a noção de que a queda de preços de determinado produto gera impactos negativos para seu produtor. É também evidente que quedas de preço, em geral, devem-se a uma combinação de fatores. O que não está claro, no entanto, é se o recente declínio de preços do algodão resultou de um ou mais fatores predominantes.

A busca de uma resposta a essa questão requer o exame de três aspectos importantes: o nível de preços em relação aos custos de produção, o tempo em que os preços ficaram baixos e, principalmente, se o mercado é suficientemente transparente para afetar todos os agentes econômicos da mesma maneira. Assim, proponho-me a examinar essas três noções e a concluir sobre as causas e conseqüências, identificando no processo, se for o caso, os fatores causadores mais importantes.

De acordo com a “Survey of the Cost of Production of Raw Cotton”, de setembro de 2001, publicada pelo Comitê Consultivo Internacional do Algodão (ICAC), o custo de produção de uma libra de algodão, exclusive de custos de aluguel de terra e valor da semente, varia de um máximo de 68 centavos de dólar nos EUA a um mínimo de 21 centavos em Burkina Fasso. Segundo o mesmo levantamento, os países exportadores da África, América Latina e Ásia têm custos de produção relativamente mais baixos do que nos países industrializados, com exceção da Austrália.

A teoria econômica sugere que em um mercado aberto, na margem, o nível da produção algodoeira é determinado por custos. Os preços tendem a acompanhar os custos dos produtores mais eficientes e, ao longo do tempo, a expectativa é de que os produtores de maior custo serão forçados a reduzir sua produção. A experiência recente demonstra, no entanto, que essa noção foi distorcida pela incidência de subsídios governamentais no mercado de algodão. O subsídio à produção, principalmente quando garante a renda do produtor à revelia da situação de mercado, como nos EUA, incentiva a passividade do cotonicultor frente à queda de preços, tornando improvável a transição que se esperaria do produtor para culturas mais rentáveis.

Este ano, na Austrália e no Brasil, considerados países produtores dos mais eficientes, a produção de algodão deverá sofrer redução de, no mínimo, 12% e 20%, respectivamente. Na América Latina e na região do Caribe, a queda deverá ser de 24%. Na África, a produção não cresce desde a safra de 1997/98, que foi de 1,8 milhão de toneladas. Na Ásia Meridional e Oriental, excluindo a China, a queda de produção foi de 5%, a partir de um ápice de 5,5 milhões

¹Economista e delegado do Brasil junto ao ICAC (acampos@brasilemb.org)

de toneladas em 1999/2000.

Essas estatísticas indicam que os preços estão baixos até em relação aos produtores mais eficientes. Em novembro de 2001, o índice “Cotlook A” registrou seu nível menor dos últimos 30 anos, de 35 centavos por libra-peso, no auge da comercialização da safra. Enquanto a produção na maioria dos países em desenvolvimento e na Austrália caiu em função dos preços, o aumento nos demais países produtores foi muito maior, a ponto de elevar a produção mundial para um nível recorde de 21,2 milhões de toneladas, mesmo após quatro anos de preços abaixo da média histórica.

2. O Comportamento dos Preços

Atualmente os preços se encontram em torno de 42 centavos a libra-peso ou 30 centavos abaixo da média histórica. Como mencionado anteriormente, esta é a quarta safra consecutiva com preços abaixo da média de 72 centavos. O ICAC prevê que não haverá recuperação completa de preços nos próximos anos. Apesar de uma redução esperada de 9% da próxima safra mundial e uma recuperação saudável do consumo para níveis recordes, não há expectativa de declínio suficiente de estoques a ponto de causar aumentos de preços em níveis substancialmente maiores que os atuais. De acordo com o ICAC, o índice “Cotlook A” deverá ficar entre 10 e 20 centavos de dólar abaixo da média histórica na maior parte desta década.

Os preços baixos do algodão podem ser atribuídos a uma combinação de fatores. Do lado da demanda, o consumo de algodão tem sido relativamente fraco nos últimos dois anos devido à taxa mundial reduzida de crescimento econômico e à crescente concorrência das fibras artificiais, especialmente no Oriente. Entretanto, a demanda está reagindo em função dos preços baixos e de programas de promoção. De acordo com o “ICAC World Textile Model”, com base em mais de 40 anos de séries históricas, uma redução de 20% nos preços resulta em aumento de 1% no consumo de algodão. A partir de dezembro de 2000, os preços do algodão caíram 32%. Assim, o consumo, que permaneceu inalterado em 19,8 milhões de toneladas nos últimos dois anos, deverá aumentar 2,5%, atingindo nível recorde de 20,4 milhões de toneladas em 2002/2003.

Do lado da oferta, o desenvolvimento de novas tecnologias, produção em novas áreas e a valorização do dólar norte-americano contribuíram para o aumento de estoques mundiais.

A área dedicada ao algodão transgênico passou de 2% da área mundial plantada em 1996/1997 para 20% atualmente. Essas variedades de algodão podem aumentar a produtividade, ao oferecer maior proteção contra insetos, e reduzir o custo por hectare, devido ao menor uso de inseticidas e pesticidas.

O desenvolvimento de novas áreas de produção, particularmente no Centro-Oeste brasileiro e na região leste da Turquia, também estão contribuindo para o aumento da produção mundial. No Brasil, por exemplo, a produção recuperou-se recentemente de patamar de baixa recorde de 300.000 toneladas em 1996/1997, em consequência de vultosos investimentos privados em sistemas de produção, com tecnologia avançada, em uma nova fronteira, o Planalto Central, onde verificou-se uma combinação ideal de solo, topografia e nível pluviométrico para a cultura do algodão. O consumo interno nacional, que não vinha sendo atendido integralmente desde 1991, foi o principal atrativo dos investidores. Assim, após 10 anos sem conseguir satisfazer o consumo interno, a produção brasileira voltou a igualar o consumo nacional em 2001, gerando até pequena quantidade de exportação naquele ano. A balança comercial do algodão brasileiro, até então negativa, passou a gerar superávit. Na Turquia, na região do GAP, novas áreas de produção respondem hoje por 50% da produção nacional, em comparação com apenas 25% em 1994/1995.

Níveis de produção foram sustentados em diversos países onde a moeda nacional sofreu desvalorização frente ao dólar. A queda dos preços do algodão em dólar foi atenuada por desvalorizações da moeda local, aliviando o impacto negativo sobre a renda do produtor em países exportadores da África e da América Latina, inclusive na Austrália. O franco CFA, a moeda dos países africanos de língua francesa, desvalorizou-se em 32% em relação ao dólar entre 1998 e 2001. O real e o peso colombiano desvalorizaram-se em 90% e 50%, respectivamente, no mesmo período. De forma similar, o dólar australiano caiu 16% em relação ao dólar norte-americano. Tudo isso, certamente, evitou que a produção caísse ainda mais nesses países.

3.A Causa Predominante: os Subsídios

Apesar dos fatores de mercado aqui mencionados, a causa predominante da depressão nos preços do algodão parece ser o subsídio governamental à produção e, em muito menor grau, à exportação.

Em termos mundiais, a indústria do algodão é am-

plamente reconhecida como um dos mercados de “commodity” mais transparentes. De fato, o mercado do algodão nunca submeteu-se a um acordo de preços ou de produção ou de estoques. No entanto, essa transparência está sendo desvirtuada por subsídios, de acordo com relatório do ICAC “*Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry*”, de 2002. Segundo o documento, 73% da produção mundial, em 14 países, está se realizando com a assistência de algum tipo de subsídio direto à renda do produtor ou ao preço.

A maioria dos países em desenvolvimento, cumprindo com os compromissos assumidos nas negociações comerciais da Rodada Uruguai, que levaram à criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), desativaram seus programas de subsídios agrícolas na segunda metade da década de 90. No entanto, os preços baixos do algodão verificados naquele período, em função da combinação de fatores de mercado mencionada anteriormente e de subsídios governamentais concedidos tradicionalmente nos países industrializados e na China, forçaram os governos de países produtores em desenvolvimento a reintroduzir algum tipo de ajuda.

Brasil, Egito, México e Turquia, países que haviam abandonado seus programas de apoio na década passada, viram-se obrigados a estender ajuda direta a seus produtores, em regime emergencial, de forma a assisti-los enquanto não se supera a situação. Este ano, seis países em desenvolvimento adicionais, Argentina, Benin, Colômbia, Costa do Marfim, Índia e Mali, lançaram mão de subsídios para evitar a falência total de suas respectivas cotoniculturas. Note-se que são todos países que estão, em maior ou menor grau, enfrentando dificuldades econômicas e que não se encontram em condições de onerar seus respectivos Tesouros ainda mais.

No entanto, a assistência emergencial sendo prestada por esses dez países em desenvolvimento representa apenas 14% dos subsídios estendidos ao produtor em escala mundial. Os restantes 86%, ou US\$4,2 bilhões, são concedidos pelos governos da China, EUA e União Européia. Os EUA e a China sozinhos, os dois maiores produtores mundiais, respondem por 76% dos subsídios governamentais à produção e por 100% dos subsídios à exportação.

Os EUA, no entanto, são, de longe, o maior subsidiador, com US\$2,3 bilhões desembolsados para a produção e US\$130 milhões para as exportações em 2001/2002, correspondendo respectivamente a 50% e 90% dos totais mundiais. Tomando por base o preço

atual de 42 centavos, não se trata de coincidência o fato de os EUA, como o produtor de maior custo (68 centavos), precisar de mais subsídios que qualquer outro para ser competitivo.

O mais grave é que os EUA também são o exportador dominante, com 40% do mercado, e, conseqüentemente, o líder no estabelecimento das cotações internacionais. Essa posição vem sendo sustentada por excessos de produção, incentivados por subsídios, que são desovados no mercado internacional, com a assistência de subsídios adicionais à exportação, que os tornam competitivos no mercado externo. O resultado é uma combinação fatal de preços em queda, com oferta crescente alimentada por subsídios, que só pode gerar preços ainda menores.

O relatório do ICAC estimou que a remoção de todos os subsídios teria um efeito positivo sobre os preços da ordem de 31 centavos por libra-peso. Ou seja, sem subsídios, o preço atual seria de 73 centavos, que é 74% acima do preço de mercado vigente de 42 centavos. De acordo com o documento, o modelo econométrico utilizado pelo ICAC, com elasticidades de preços desenvolvidas em cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), considerou todos os fatores de mercado mencionados anteriormente, inclusive variações de demanda e de produção não-subsidiada. Assim, descontados esses fatores, o impacto de 74% sobre o preço atual é exclusivo dos subsídios. A magnitude desse resultado, debilita os argumentos a favor de fatores de mercado e estabelece a dominância absoluta do subsídio governamental como causa maior da queda de preços.

4. As Conseqüências

O nível de dano causado pelos preços baixos aos países produtores, principalmente àqueles dependentes de exportações, foi particularmente severo. Segundo estimativas do ICAC, a perda para as economias de países produtores na atual safra em virtude da queda dos preços do algodão ao nível mais baixo das últimas três décadas foi de US\$ 14 bilhões. As perdas acumuladas nas últimas quatro safras, de acordo com as mesmas estimativas, foi de US\$ 34 bilhões. Essas estimativas, segundo o ICAC, não levaram em conta perdas relativas a desemprego e diminuição de serviços prestados em atividades de beneficiamento e outras correlatas, o que, embora apresentem números substanciais, as qualifica ainda como bastante conservadoras.

No contexto do Grupo de Trabalho de Medidas Governamentais, criado no âmbito do ICAC, em janeiro de 2002, diversos países apresentaram relatórios com suas respectivas avaliações de dano gerado pela queda de preços do algodão. No caso do Brasil, considerados os efeitos negativos sobre a renda, balança comercial, serviços correlatos, receita fiscal estadual e federal, emprego e orçamento federal, o dano estimado à economia brasileira foi de US\$ 640 milhões só nesta safra. A Argentina estimou um declínio de US\$ 225 milhões anuais na renda bruta dos agricultores nos últimos três anos e de US\$ 500 milhões em exportações no mesmo período. A Colômbia estimou que as perdas entre 1991 e 2001 montaram em US\$ 570 milhões, enquanto a Índia avaliou US\$ 1,3 bilhão de perdas só na presente safra. A África do Sul, Austrália, Polônia, Sudão, Turquia e Uzbequistão também relataram prejuízos.

Nos países africanos de língua francesa, o algodão representa 80% da receita de exportação do Benin e 50% nos casos de Burquina Fasso e Mali. Nesses países, de acordo com depoimentos de organizações internacionais na recente conferência “Cotton and Global Trade Negotiations”, organizada pelo ICAC e Banco Mundial, os impactos estão sendo dramáticos, de ordem econômica e social, e gerando consequências sérias nas áreas de saúde e educação. Depoimentos de representantes desses países e de organizações internacionais revelaram uma situação desesperadora em que esses governos africanos foram forçados a abrir seus mercados, em troca de empréstimos do Banco Mundial e Fundo Monetário, enquanto as exportações de seus produtos mais competitivos, como o algodão, perdem valor e sofrem restrições em função de subsídios e barreiras comerciais em países industrializados.

Em resposta à pergunta que formulei no início do texto, não resta dúvida que a dramática queda de preços do algodão teve uma causa predominante, que, certamente, não é um fator de mercado. Espero que os fatos aqui discutidos tenham convencido o leitor, de forma satisfatória, que a queda de preços deveu-se essencialmente a subsídios governamentais ao produtor e, em proporção bem menor, à exportação, nos países produtores industrializados, principalmente nos EUA.

Os danos sendo causados pelos preços baixos às economias dos países produtores em desenvolvimento são significativos e, no caso dos países produtores africanos, calamitosos.

O futuro, infelizmente, não se vislumbra melhor.

Recentes desdobramentos indicam que a situação deverá piorar antes de apresentar melhora. A lei agrícola norte-americana (“farm bill”), recentemente aprovada, colocará US\$ 180 bilhões em subsídios governamentais à disposição do agricultor nos EUA, a partir da safra que se inicia. Desse montante, segundo o ICAC, com base em desembolsos em anos anteriores, US\$ 36 bilhões poderão acabar nas mãos dos cotonicultores norte-americanos dentro dos próximos 10 anos. Isso cria expectativas de maior produção nos EUA e, conseqüentemente, maior pressão negativa sobre os preços.

Se esse estado de coisas continua, a produção sem subsídios nos países em desenvolvimento tornar-se-á cada vez mais difícil, especialmente se a alternativa for a falência total do setor nesses países. No entanto, não é viável para esses países sustentar indefinidamente níveis, ainda que reduzidos, de subsídios frente à concorrência injusta e avassaladora dos Tesouros dos países industrializados.

Salvo qualquer mudança significativa, a tendência que se delineia para as economias em desenvolvimento é negativa. Ou seja, os desdobramentos estão caminhando na direção oposta ao livre comércio, obrigando esses governos, que já enfrentam dificuldades financeiras, a manter crescentes déficits fiscais e encargos orçamentários.

Houve consenso na conferência ICAC/Banco Mundial de que a única forma de reverter essa tendência seriam ações conjuntas dos países afetados na OMC, o que foi endossado em pronunciamento pelos representantes da cadeia têxtil brasileira presentes ao evento. Esses mesmos representantes anunciaram na ocasião que iriam solicitar formalmente ao governo brasileiro providências contra os subsídios norte-americanos no âmbito da OMC, o que, posteriormente, foi feito.

O colegiado da CAMEX aprovou, em 13 de agosto último, resolução no sentido de dar andamento a processo de solução de controvérsias na OMC contra os subsídios governamentais norte-americanos ao algodão. Congratulo-me com a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA), Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT) e a CAMEX pela iniciativa. Nessa ação, nosso governo estará não só defendendo os interesses nacionais, mas também assumindo a liderança de uma causa internacional justa, criando oportunidade valiosa para os países afetados juntarem-se a nosso pleito e fazerem-se ouvir em bloco na OMC.

BIBLIOGRAFIA

- Embaixada do Brasil em Washington, *Report from Brazil on Injury from Low Cotton Prices*, trabalho coordenado por Aluisio de Lima-Campos para o “Working Group on Government Measures”, ICAC, maio de 2002
- ICAC, *Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry*, julho de 2002
- ICAC, *Reports on Injury due to Low Cotton Prices*, julho de 2002
- ICAC, *Survey of the Cost of Production of Raw Cotton*, setembro de 2001
- ICAC, *World Textile Demand*, setembro de 2001
- ICAC / World Bank, Cotton and Global Trade Negotiations Conference, 8 e 9 de julho de 2002, documentos diversos:
- http://www.icac.org/icac/Meetings/cgtn_conf/documents/english.html

ANÁLISE COMPARADA DE POLÍTICAS AMBIENTAIS PARA A SUINOCULTURA¹.

Celso Leonardo Weydmann²

1.Introdução.

A recente expansão da suinocultura brasileira coloca o Brasil entre os quatro maiores exportadores mundiais, atrás apenas da Canadá, União Européia e Estados Unidos³. O estado catarinense é o que mais contribui para o crescimento das vendas externas. Esta concentração regional da produção amplia o risco de agravamento dos problemas ambientais decorrentes do despejo de dejetos sem adequado tratamento nas lavouras e corredores de água da região Oeste do estado⁴.

Para evitar a deterioração ambiental, a suinocultura tem sido crescentemente regulada para atender critérios de tratamento e uso dos dejetos. Este trabalho compara a legislação ambiental aplicada à suinocultura no estado de Santa Catarina e no estado de Iowa nos Estados Unidos. Os dois estados são os maiores produtores suinícolas em seus respectivos países e ambos tem tido expansão da produção e da presença no mercado mundial. A com-

paração da legislação dos estados pode facilitar o entendimento dos pontos fortes e fracos da nossa legislação, contribuindo, assim, para o seu aperfeiçoamento.

O trabalho segue com a apresentação da legislação federal norte-americana. Na seção 3 são comparados alguns itens das legislações dos estados. Na seção 4 é feita a análise da comparação da legislação, sendo as conclusões apresentadas na seção 5.

2. Legislação Americana Federal Sobre Controle dos Dejetos da Suinocultura.

O marco básico da legislação é o *Clean Water Act*⁵ aprovado pelo congresso americano em 1972 que estabelece os padrões mínimos para a manter a integridade das águas do país. A legislação deu autoridade ao USEPA (United States Environmental Protection Agency) para, através do programa NPDES (National Pollutant Discharge Elimination System), regulamentar a concessão de permissão para controle da lançamento de resíduos nas águas. Os critérios de licenciamento para lançamento direto de dejetos na propriedade ficou sob encargo da legislação federal, enquanto o lançamento indireta na lavoura, incorporando o dejetos ao solo como fertilizante⁶, foi delegada para os estados.

Aperfeiçoamento na legislação foi feito nas déca-

¹ O presente trabalho foi realizado com o apoio do CNPq, uma entidade do Governo Brasileiro voltada ao desenvolvimento científico e tecnológico.

² Professor do Depto. Ciências Econômicas da UFSC. E-mail: celsolw@cse.ufsc.br. O autor agradece comentários de Elfride Lindner, eximindo-a, entretanto, de qualquer erro ou omissão no texto.

³ Dados de produção e exportação podem ser vistos no *site* da Associação das Indústrias de Processamento de Carne Suína (ABIEPCS) <http://www.abiepcs.com.br/> e com maior detalhes em <http://www.porkworld.com.br/index.html>

⁴ Uma rápida visão do impacto ambiental da suinocultura no meio ambiente em Santa Catarina pode ser visto em Testa *et al* (1997).

⁵ A legislação que baseia a atuação do USEPA pode ser acessada no endereço <http://www.epa.gov/epahome/laws.htm>.

⁶ Também chamada de NPS (non-point pollution source)

da de 80 e 90. O *1987 Water Quality Act* foi aprovado devido preocupações que a legislação em voga não dava suficiente proteção. O envolvimento do Ministério da Agricultura no problema aconteceu com *1990 USDA Water Quality Program*. Recursos federais foram comprometidos para auxiliar no controle da poluição das águas no *1996 Environmental Quality Incentives Program*⁷.

2.1 A Legislação Estadual

Para Metcalfe (2000b, p. 521-522) as legislações estaduais para controle do dejetos podem ser divididas em tres capítulos. O primeiro contém regras para as instalações físicas e para o controle dos dejetos. O segundo trata das regras administrativas envolvendo audiência pública dos novos projetos, taxas, inspeções, treinamento, prova de capacidade financeira dos suinocultores para ressarcir eventual prejuízo ambiental. O terceiro é composto pelas regras de aplicação dos dejetos no solo baseados nos níveis de nitrogênio contidos nos dejetos e no solo e também de fósforo, embora esta opção ainda não seja obrigatória para todos os estados.

Toda produção confinada e as explorações com mais de 2.500 animais necessitam de permissão ambiental federal, a qual é concedida pelo USEPA ou por agências ambientais estaduais autorizadas, que totalizam 44⁸ (USEPA, 2001a). Entretanto, como ressaltado por Metcalfe (2000b, p. 520-521) pouco menos do que 2.000 autorizações tinham sido concedidas em 1995 embora houvessem mais de cem mil atividades sujeitas a regulamentação. Segundo o autor, a ambigüidade da legislação federal (NPDES) levou os estados autorizados definirem padrões diferenciados para controle dos resíduos sólidos e também permitiu que muitos produtores ficassem fora da exigência de autorização.

Para Sullivan *et al* (2000, p. 21-22) o *Clean Water Act* deu ênfase ao licenciamento para o lançamento direto de resíduos nas lagoas de contenção, deixando o

indireto (na lavoura) por conta dos estados, supondo que estes últimos teriam mais informação e sensibilidade às conseqüências das soluções. Estas regras, entretanto, constituíam diretrizes gerais, possibilitando que os estados interpretassem e implementassem os princípios de maneira diferente, como ressaltado por Mo e Abdalla (1998, p.5).

Este aspecto pode estar relacionado aos enormes problemas ambientais causados por dejetos da suinocultura como acontecido no estado da Carolina do Norte. Neste estado, a atividade se expandiu nos anos 80 e 90, e nele se instalaram sete dos dez maiores grupos de produtores norte-americanos⁹. Possivelmente a influência política dos grandes grupos suinícolas, que ao elegerem representantes da atividade no legislativo estadual, cooperou para que fossem aprovados regras ambientais pouco rigorosas e programas de apoio ao setor¹⁰. Grande parte desta influência também se deveu em parte a existência de áreas agrícolas pobres onde culturas temporárias não possibilitavam ganhos adequados aos produtores. Portanto, pode-se estabelecer uma relação negativa entre relevância da suinocultura na economia estadual e rigorosidade nas regras ambientais.

O agravamento das condições ambientais e a crescente oposição popular pressionaram os estados no sentido de alterar as legislações sobre o uso e tratamento dos dejetos. Estudo mostra que 28 estados mudaram suas legislações desde 1996 (USEPA, 2001a, p.14). Outra análise feita das legislações de 19 estados entre os anos de 1994 e 1998 verificou que a maioria deles tornou a legislação mais severa ao final do período (Metcalfe, 2000b, p. 529). O maior rigor fica por conta da ativação de controles locais junto as áreas de produção, da exigência de debate público para novos projetos e de teste geológico do solo, pela imposição de planejamento dos nutrientes das rações dos animais, e da formalização do compromisso de cumprimento da legislação pelos produtores.

Em 1998, pelo menos dois estados haviam deci-

⁷ Baseado em Metcalfe (1999, p.5)

⁸ Os estados não autorizados pelo EPA para emitir permissão nacional (NPDES) são: Alaska, Arizona, Idaho, Massachussets, New Hampshire e New México.

⁹ A relação dos 25 maiores grupos americanos e suas respectivas bases de produção é encontrada em http://www.agriculture.com/sfonline/sf/2001/october/pork_powerhouses.pdf.

¹⁰ O exemplo mais contundente é Wendel Murphy que foi senador no estado por 10 anos. Ele também era dirigente do maior grupo produtor privado de suínos nos Estados Unidos, Murphy Family Farms, posteriormente adquirido pelo grupo processador Smithfield em 1999. A leitura da atuação política de Wendel Murphy e o favorecimento a suinocultura esta em <http://www.pulitzer.org/year/1996/public-service/works/about.html>.

¹¹ O texto também contém uma visão dos destaques nas legislações ambientais estaduais relativas a suinocultura.

dido por moratória, ou seja, a instalação de novas explorações estavam suspensas por pelo menos um ano, como aconteceu nos estados da Carolina do Norte e Oklahoma (McMahon *et al*, 1998)¹¹.

Mais recentemente, devido a persistência dos vazamentos de dejetos de atividades com animais confinados, o EPA propôs revisão da regulamentação propondo padrões nacionais mais severos para controle da poluição na suinocultura, avicultura e pecuária de leite¹². As regras se encontram no documento *Proposed Revisions to the National Pollutant Discharge Elimination System Permit Regulations and the Effluent Guidelines and Standards for Concentrated Animal Feeding*¹³. A vigência dos novos critérios está prevista para dezembro de 2002, sendo que os estados tem tres anos para implementar os procedimentos¹⁴. Algumas questões sobre esta revisão são apresentadas na seção seguinte.

2.2 A Pertinência da Proposta do EPA.

O fato de as regras estaduais serem modificadas impondo maior rigor no controle das atividades com pecuária confinada, e também por haver diferenças nas legislações estaduais, abriu o debate da conveniência ou não de reformulação da lei federal proposta pelo EPA.

Para Mo e Abdalla (1998, p.5) a nova regulação federal é pertinente pois evitaria que estados competissem entre si, reduzindo padrões de qualidade ambiental, e daí custos, para atrair de novos investimentos. Para Drabenstrott (1998, p. 91) as novas regras, ao definir um padrão nacional de critérios, daria um papel muito mais efetivo para as comunidades locais no desejo de atrair ou expandir a atividade. Sullivan *et al* (2000, p. 22) ressaltam que regras locais não resolvem problemas de poluição transmitidas entre áreas contíguas onde, por exemplo, um fluxo maior de poluentes em um estado leva ao aumento dos mesmos em estado vizinho. Apesar da tendência de os estados terem regras mais duras para controle do meio ambiente na suinocultura, não há garantia de que os problemas sejam

resolvidos desde que a questão da fiscalização (*enforcement*) não seja exercida. Há também o aspecto de que leis estaduais mais rigorosas decorrem em geral de graves problemas já existentes e com potencial de que no futuro os prejuízos sejam maiores. Finalmente a eficiência das regras ambientais no resultado geral diminui se os estados utilizarem distintos critérios de exigência.

Por outro lado, Metcalfe (2000b, p. 530) considera que a resposta dos estados em criar regras mais severas indica não haver necessidade de regulação federal adicional, ao mesmo tempo que a legislação federal não daria boa resposta para os problemas de despejo indiretos, cujo controle mais eficiente pode ser obtido se implementado em nível local (estado ou região). Para o autor, o melhor papel para o envolvimento federal seria proporcionar apoio para identificar práticas mais efetivas de controle ambiental, fazer monitoramento e exigir o cumprimento das regras em vigor.

Como resumo desta primeira seção do trabalho podemos dizer que os problemas ambientais associados com a concentração na suinocultura americana originaram oposição popular a qual influenciou os estados na aprovação de leis mais severas nos estados e na federação, cuja conveniência é objeto de discussão. Até que ponto esta legislação é mais ou menos severa do que a brasileira é tratada a seguir.

3. Comparação de Legislações Ambientais.

Esta seção do trabalho objetiva comparar as legislações ambientais americana e brasileira. A primeira parte ressalta o aparato legislativo, enquanto a segunda compara procedimentos ambientais específicos previstos nas regras ambientais dos estados de Santa Catarina (SC) e Iowa (IA). O texto está baseado em USEPA (2001A) e FIESC (1999)

3.1 O Aparato Legislativo Ambiental.

A legislação federal brasileira tem início com o

¹² Esta opinião é corroborada pelo EPA e também pelas críticas de produtores (veja o site <http://industryclick.com/> e solicite busca do termo *EPA Plan*). Uma visão contrária, alegando que as novas regras não são suficientes para proteger o meio ambiente, pode ser encontrada na home page do grupo ambientalista *Farmweb* que é <http://www.farmweb.org/>.

¹³ A proposta do EPA é acessada no endereço: <http://www.epa.gov/ost/guide/cafo/>. Análise dos impactos na suinocultura podem ser encontradas em USEPA (2001b), seções 1.1.4 e seção 7, respectivamente.

¹⁴ Para uma visão das perguntas mais frequentes (faq) sobre as novas regras entre no site http://www.epa.gov/npdes/pubs/cafo_faq.pdf o qual na seção VIII trata dos prazos de implementação.

¹⁵ Estes documentos podem ser acessados no site <http://www.mma.gov.br/> selecione então recursos hídricos, PNRH (política nacional de recursos hídricos), sistema de informações, federal.

Código das Águas de 1934, complementada pelo Código Florestal de 1989 e Resolução CONAMA de 1985 e de 1997¹⁵. Os documentos tratam basicamente de afastamentos de atividades produtivas dos rios e cursos de água, definem áreas de preservação florestal e ambiental e estabelecem diretrizes de licenciamento ambiental, que em alguns aspectos, se aplicam a suinocultura.

A legislação ambiental catarinense que se aplica à suinocultura é constituída de vários documentos. A Portaria no. 24 de 1979 define padrões de qualidade de água para os rios do estado. A Lei no. 5.763 de 1980 estabelece diretrizes ambientais a serem seguidas pelas atividades empresariais. O Decreto no. 14.250 de 05/07/1981 define padrões de qualidade da água, da emissão de efluentes líquidos e sólidos e de odor. A Lei 6.320 de 20/12/1983¹⁶ cria o Código Sanitário regulamentado pelo decreto no. 24.980 de 14/03/85¹⁷, e alterado pelo Decreto no. 4.085 de 21/02/2002 que define distâncias e procedimentos, respeitando critérios de saúde. Finalmente a Lei 9.748 de 1994 trata da política estadual de recursos hídricos, regulamentando o uso da água pelo setor agropecuário¹⁸. A instrução no.12 da FATMA contém o formulário exigido para licenciamento da suinocultura¹⁹.

Proposta para o gerenciamento de resíduos sólidos no estado catarinense foi elaborada recentemente²⁰ e pode ser considerada um avanço no setor na medida em que apresenta diretrizes para tratar especificamente deste problema. É de se esperar que o desdobramento da iniciativa gere proposta específica para os resíduos sólidos na pecuária confinada, incluído-se a suinocultura, a exemplo dos estados americanos.

O estado de Iowa formulou as primeiras regras ambientais em 1972, e em 1978 foi autorizado a emitir licenciamento federal para controle de dejetos no local de produção de acordo com os procedimentos do *Clean*

Water Act. A última revisão em vigência está contida no *Manure Law*, aprovado em 1995. Nova mudança²¹, contendo aumento das distâncias da atividade de prédios da vizinhança, e menor competência das comissões locais, está prevista para entrar em ação em 2003²².

Comparando-se a estrutura de regras para a suinocultura, a legislação brasileira exige cuidadosa consolidação porque constituída de leis e decretos, os quais além de serem diretrizes gerais que se esgotam em si mesmas, são documentos aprovados em épocas distintas e de competências administrativas diferentes. A implicação é que a visualização das regras como um todo é dificultada, o que pode contribuir para a definição inadequada de critérios ambientais.

Na legislação americana, por sua vez, há clareza quanto a competência federal e estadual na formulação de critérios ambientais, embora esta última tenha interpretação distinta entre os estados. A delegação de competência aos estados para legislar em consonância com normas federais possivelmente facilitou a revisão das mesmas na década de 90. Alguns estados inclusive tem regras mais rígidas do que as federais. A próxima seção possibilita que se tenha noção deste aspecto.

3.2 Comparação das Legislações Ambientais Estaduais.

Os itens comparados são os mesmos apresentados sobre a regulamentação da suinocultura em SC no trabalho da FIESC (1999), o que facilita a análise. Quanto as informações da regulamentação de IA, as mesmas foram extraídas de USEPA (2001A)²³. Espera-se que as legislações tenham rigor equivalente já que ambos estados são os maiores produtores suinícolas em seus respectivos países, além de terem problemas ambientais decorrentes da concentração da atividade suinícola.

¹⁶ O texto da Lei No. 6.320 pode ser lido em <http://www.fatma.sc.gov.br/tema9/lei6320.htm>

¹⁷ O texto da Decreto No. 24.980 pode ser acessado no endereço <http://www.fatma.sc.gov.br/temas/tema9/dec24980.htm>

¹⁸ O site da Procuradoria Geral do Estado possibilita pesquisa destes documentos bastando acessar <http://www.pge.sc.gov.br/servicos/frameservicos.htm> e selecione consulta legislação. O site da Fatma (Fundação de Meio Ambiente) também possibilita a leitura de outros documentos da legislação ambiental. Para isso acesse <http://www.fatma.sc.gov.br/> selecione legislação e tema 3.

¹⁹ Para visualizar o formulário acesse http://www.fatma.sc.gov.br/temas/tema3/in_12.doc.

²⁰ A proposta pode ser acessada em <http://durb.sdm.sc.gov.br/anteprojeto.htm>, ou acesse <http://www.sdm.sc.gov.br/> e clique em proposta de anteprojeto (PNMA 2)

²¹ As novas regras ambientais de Iowa para suinocultura aprovadas em agosto de 2001 podem ser acessadas no site <http://www.state.ia.us/epd/wastewtr/feedlot/feedlt.htm>.

²² Conforme notícia divulgada em http://www.suino.com.br/sanidade/noticia.asp?pf_id=18608&dept_id=1507&menu=3. As regras ambientais de Iowa para suinocultura datada de agosto de 2001 podem ser acessadas no site <http://www.state.ia.us/epd/wastewtr/feedlot/feedlt.htm>

²³ As regras de IA são relativas ao ano de 1995. Novas regras são previstas para vigência a partir de 2003 conforme a nota de rodapé anterior.

Enquadramento. Ambas legislações estabelecem a necessidade de licenciamento prévio. Em SC o licenciamento é obrigatório para o produtor que procure financiamento bancário e também para que se habilite à integração com a agroindústria. Pode ser também convocatório no caso de denúncias sobre transgressão ambiental ou pelo porte do empreendimento. É exigido um profissional habilitado para elaborar o projeto. O produtor deve obter aprovação quanto ao aspecto ambiental, do uso de equipamentos e de operação. Os custos com licenciamento são menores para pequenos produtores. Em IA o licenciamento é obrigatório para qualquer tipo de operação que envolva confinamento de animais. Também são exigidos três licenças, dependendo do porte: para construções, para consumo de água e para o tratamento e manuseio dos dejetos. Exige-se um engenheiro para a certificação da qualidade do projeto. Não há favorecimento nos custos de licenciamento por tamanho de produtor. Pode-se verificar que a diferença maior fica por conta da obrigatoriedade de licenciamento em IA e da maior facilidade para pequenos produtores arcarem com as despesas de licenciamento em SC.

Localização. Em ambos, o produtor necessita apresentar detalhes da atividade conforme as normas de cada instituição. Em SC é exigido que os locais de retenção de resíduos tenham afastamento mínimo de 10 ou 20 metros da divisa da propriedade, de estradas e de residências. Em IA existem distâncias para residências vizinhas, igrejas, escolas, comércio, áreas de uso público, lagos, açudes, rios, riachos e poços. A definição das distâncias depende do porte da atividade e do tipo de instalação usada para reter os dejetos. Qualquer proposta de expansão ou instalação da atividade deve ser submetida ao debate público, cabendo a uma comissão local apresentar parecer que vai servir de base ao órgão regulamentador. A comparação mostra que as distâncias requeridas em IA para localização da atividade são mais específicas, dependendo do tipo de vizinhança. Além disso, a participação da comunidade na decisão pressiona os empresários a se comprometerem com o atendimento das preocupações ambientais, o que amplia a possibilidade de cumprimento das regras.

Tratamento dos dejetos. Em SC o despejo não é permitido em rios de classe I, destinados ao abastecimento doméstico. Em rios de classe II e III, o despejo pode ser feito desde que tratado para ter os mesmos padrões da água do rio, ou seja, permita a autodepuração. A capacidade de armazenamento exigida é de 120 dias, em lagoas de contenção dotadas de revestimento

para evitar vazamentos. Em IA é vetado qualquer despejo em rios ou águas públicas. A única exceção é para eventos caracterizados como “*25-year, 24-hour rainfall*”, ou seja quando há chuva ininterrupta por 24 horas, desde que o volume seja maior do que a média dos últimos 25 anos. A construção de lagoa de contenção deve ser precedida por excavações para análise do solo, não devendo vazar mais do que 1 mm por dia, e deve ter capacidade de abrigar o dejetos produzido ao longo do ano. Estas informações permitem perceber maior rigorosidade e critério mais claro para o despejo de dejetos e para a construção das unidades de armazenamento em IA.

Resíduos sólidos. A quantidade máxima de dejetos para a utilização em lavouras é de 50 m³/ha/ano em SC, seguindo recomendações de adubação indicadas com base em análise do solo. Em IA, o produtor precisa comprovar que possui área suficiente para aplicação de dejetos de maneira que não exceda os requerimentos de nitrogênio das diferentes lavouras plantadas ao longo do ano. Caso contrário, deverá comprovar que outro proprietário concorda em receber os dejetos. Existem distâncias mínimas que se aplicam a localização da área onde o dejetos vai ser aplicado, do tipo de dejetos e do método usado. Não pode ser aplicado em áreas com mais de 4 graus de inclinação, e deve ser incorporado em áreas que não tenham sido inundadas nos últimos 10 anos (*10-year floodplain*). O produtor precisa manter registro do volume e destino dos dejetos por três anos seguintes ao ano da aplicação. O aplicador de dejetos tem que ser uma pessoa habilitada, ou seja, que tenha sido aprovada em exame escrito ou tenha recebido 3 horas de treinamento por ano. Portanto, o manuseio de resíduos sólidos é mais criterioso em IA, a quantidade máxima aplicada no solo depende do perfil das lavouras praticadas na propriedade e há preocupação com a qualificação do trabalhador que aplica os dejetos na lavoura.

Fiscalização. Em SC a fiscalização junto a pequenos produtores fica por conta do órgão de extensão rural, EPAGRI. Em IA é feita pelos funcionários da Secretaria de Meio Ambiente. Neste caso é possível que haja ineficiência na fiscalização já que as visitas do agente de extensão aos produtores são quase sempre pré-agendadas, o que reduz o elemento surpresa na fiscalização.

Em resumo, pode-se afirmar que legislação aplicada à suinocultura em IA é mais severa e mais objetiva do que em SC o que a torna potencialmente mais

eficiente no sentido de atingir os objetivos de controle ambiental²⁴. Entretanto, há indícios de crescente eficiência da legislação catarinense. O trabalho da FIESC (1999, p.47) mostra que houve um aumento de 3,5% ao mês no número de processos para licenciamento de suinocultura devido principalmente a exigência do mesmo pelos bancos e pela agroindústria, sendo que a proporção do rebanho suíno sob controle da FATMA em 1999 era pouco abaixo de 50% do total.

4.Os Ensinamentos da Legislação Americana

A necessidade de ganhos de escala não deixam dúvidas quanto a tendência de maior concentração da suinocultura brasileira em unidades de grande tamanho²⁵, ampliando os problemas ambientais derivados da estocagem e uso dos dejetos, entretanto, não é claro se a legislação brasileira pertinente se tornará mais severa no curto prazo.

A experiência americana mostra que maior rigor da legislação nos estados foi em parte devido a mobilização de grupos ambientais contrários a suinocultura em larga escala e de comunidades próximas aos locais de produção que são mais afetadas pelo odor. Na realidade do interior rural brasileiro, a consciência ambiental é baixa, e a dependência econômica é grande. Dadas estas características podemos admitir que no curto prazo a opinião pública dificilmente se tornará um fator de pressão na formulação de legislação mais rígida e daí condicionar a expansão da suinocultura brasileira a maior cuidado ambiental.

A legislação federal americana é específica e distinta da estadual, possibilitando que o USEPA, através de diagnósticos a nível nacional, formule novos critérios, tornando dinâmico o processo de ajustamento da legislação à qualidade do meio ambiente. Não há similaridade desta na legislação federal brasileira. Possivelmente o Plano Nacional de Recursos Hídricos²⁶ seja o documento legal mais próximo, o qual contém roteiros de ações para os estados sobre o uso de água. Portanto, se caracteriza pela orientação coordenativa e não regulatória. Assim, é pouco provável qualquer iniciativa federal para avaliar a regulação dos estados e propor

modificações que aumentem o rigor das mesmas.

A experiência americana também parece indicar que nos estados onde a suinocultura tem participação importante na geração de renda e emprego, e onde o desenvolvimento econômico é menor, é mais frequente a constatação de legislação ambiental menos rigorosa. Como nos estados do Centro-Oeste brasileiro estas características parecem ser relevantes, comparados aos estados sulinos, e como a forma organizacional de integração entre produtor e processador traz aumento não apenas da produção agropecuária mas da industrialização via novos frigoríficos, então a suinocultura de larga escala provavelmente vai encontrar poucos problemas de restrição ambiental legal naquela região. Além disso, os estados apresentam baixa densidade populacional, o que reduz a possibilidade de potencial pressão de comunidades próximas às áreas de confinamento.

Outros argumentos podem ser alinhados para caracterizar um quadro favorável à expansão da suinocultura de grande escala com negativo impacto ambiental. Na região sul, que concentra a atuação de quase a totalidade das processadoras, a importância econômica das mesmas permite que tenham condições de influenciar na decisão de regras pouco restritivas, contrapondo-se a possível ação de grupos ambientais. Em ambas regiões, as processadoras constituem um oligopólio com possível confluência de interesses na área ambiental o que facilitaria ação conjunta frente às administrações estaduais. Isto auxiliaria na pressão política para obter recursos financeiros em condições especiais e/ou favorecimento fiscal que permitam a compra de insumos ambientais.

Por outro lado, à semelhança da experiência americana, e devido a inexistência de padrões federais específicos, os estados brasileiros tendem a competir intensamente entre si, o que pode envolver regulações ambientais mais brandas como forma de atração dos grupos produtores em detrimento do controle adequado da atividade no meio ambiente.

Mesmo havendo legislação mais severa, o cum-

²⁴ O maior detalhamento da legislação ambiental voltada à suinocultura em IA está refletido em um volume de 122 páginas, ao passo que em SC não existe um documento único que consolide os procedimentos. De maneira semelhante, a legislação do Texas implicou na elaboração de um projeto de licenciamento com 200 páginas, segundo dirigente de um grupo produtor americano. O texto está em http://www.agriculture.com/sfonline/sf/2001/october/0111pork_powerhouses.html.

²⁵ Para entender a lógica econômica do mecanismo de formação de preços *vis-a-vis* ganhos de produtividade que atuam por trás da concentração vide Campos (1995).

²⁶ O plano pode ser localizado no site <http://www.mma.gov.br/>.

primento das regras depende de recursos para fiscalização. Conforme apontado por Sullivan *et al* (2000, p.22) a insuficiência de recursos prejudicou os estados americanos no cumprimento desta tarefa. Espera-se que mais severa a regulamentação, maior o impacto nos custos ambientais da suinocultura e maior a necessidade de fiscalização. De outra maneira, os suinocultores poderiam adotar tecnologias menos efetivas ao controle do ambiente para reduzir custos, conforme crítica do grupo ambiental visto na seção 2.3. Apesar de o impacto dos insumos ambientais no total ser considerado pequeno, estimado entre US\$0,40 e US\$3,20 por animal representando 1 a 8 por cento do custo total²⁷ (Metcalf, 2000a, p.4), pode significar importante redução nos lucros já que a atividade trabalha com pequenas margens de ganho.

Daí que a maior severidade das regras influenciaria menos a grande produção, supondo iguais regras independente do tamanho da produção, ampliando potencialmente os riscos de maior prejuízo ambiental.

O fato de a indústria processadora em SC estar credenciada para elaborar e encaminhar pedidos de licenciamento de integrados, poderia fazer dela um agente fiscalizador para induzir os produtores a usarem mais adequadamente os insumos ambientais. Porém, como estes insumos implicam custos para o produtor, e o aumento destes pode comprometer a oferta de matéria prima para a indústria, então a eficiência da fiscalização se torna prejudicada²⁸.

5. Conclusões.

Este trabalho revela que a legislação ambiental brasileira no nível federal, ao contrário da americana, não trata especificamente de problemas ambientais resultantes de atividades com animais confinados. A comparação das legislações dos estados de SC e IA mostram que neste último as regras são mais detalhadas e mais rígidas.

Dada a importância do setor suinocultor na geração de renda e emprego, e conseqüente influência na definição das regras para a atividade, e considerando também que não há legislação federal específica para

coordenação das legislações estaduais, além de inexistirem pressões de grupos organizados, então a expansão do setor tende provocar agravamento ambiental decorrente dos problemas da inadequação da estocagem e uso dos dejetos. Para tornar o quadro mais pessimista, faltam recursos nos estados para exercer a fiscalização do cumprimento das regras.

Se as nossas perspectivas estão certas, e se nada for feito no campo legislativo e de conscientização das lideranças do setor, há grandes chances de a região central do Brasil se tornar um *pollution haven* no sentido de estimular a expansão da suinocultura devido às menores exigências legais com insumos ambientais, e ficar restrito ao atendimento dos atuais mercados externos²⁹, além do interno. As multinacionais tem grandes chances de superar as empresas nacionais na exportação porque tendem a reproduzir a tecnologia dos países de origem, com maiores chances de atender as exigências internacionais com relação aos padrões de cuidados ambientais.

Esta situação, porém, pode ser atenuada caso o setor processador se volte para conquistar mercados externos mais exigentes onde a concorrência envolve não apenas preço mas também qualidade tanto do produto quanto do processo produtivo nos países exportadores (MMA, 2001)³⁰. Na Europa, países como Alemanha e Holanda impõem controles na expansão da produção suinícola para evitar maiores prejuízos ao meio ambiente. Certamente a qualidade ambiental será um fator importante na competição para exportação visando estes mercados. Caso isto não seja considerado, a suinocultura brasileira corre o risco de ficar de fora na conquista do mercado europeu. Os maiores concorrentes são a Polônia, que está mais próxima e já pertence ao mercado comum, e os Estados Unidos e Canadá, que possuem legislação ambiental sendo aperfeiçoada, além de ótima infraestrutura de transporte e tecnologia na produção.

Portanto, o desafio que se coloca para as lideranças da suinocultura brasileira é tomar medidas para atender o meio ambiente que possivelmente estejam além das exigidas pelo governo para atender o mercado interno. Sem isto, as chances são pequenas de que o setor expan-

²⁷ Nestas últimas citações, os textos não informam o tamanho da atividade e tecnologia usada.

²⁸ Na visão da teoria do agente principal não haveria estímulo por parte da processadora (principal) para os suinocultores (agentes) usarem insumos ambientais mais dispendiosos.

²⁹ Mais da metade das exportações brasileiras de carne suína se destinam à Rússia, sendo o restante destinado à Argentina, Uruguai e Hong-Kong. Os ricos mercados japonês e europeu são atendidos principalmente por Estados Unidos, Canadá e Dinamarca.

³⁰ Vide nota de rodapé no. 3 para acessar ao documento referenciado.

da sua presença e possa competir por mercados internacionais mais ricos e exigentes e se torne uma atividade relevante e estável. Por outro lado, para o governo, urge a definição de regras básicas federais para homogeneizar a regulação ambiental dos estados visando evitar a competição entre os mesmos e ter maior coordenação do processo de modernização da legislação.

Uma restrição deste estudo é que considera apenas o aspecto da rigorosidade da legislação ambiental (*stringency*) para visualizar tendências da suinocultura sem considerar a fiscalização (*enforcement*).

Como sugestão para pesquisa, pouco se conhece da importância das variáveis anteriores, incluindo legislação ambiental estadual, que ajude explicar a expansão da suinocultura da região tradicional (Sul) com direção ao Centro-Oeste. Também se torna relevante avaliar o impacto na competitividade da suinocultura brasileira caso regras ambientais mais severas, equivalentes à americana, por exemplo viessem a ser adotadas nos estados.

Referências bibliográficas.

- CAMPOS, I. 1995. Complexos de Produção Agroindustrial e Mecanismos de Formação de Preços na Agricultura. *Anais do Encontro Nacional de Economia* (ANPEC), Salvador, volume 1, 572-589.
- DRABENSTOTT, M. 1998. This Little Piggy Went to Market: Will the New Pork Industry Call the heartland Home? *Economic Review of Federal Reserve Bank of Kansas City*, August, 79-97. (<http://www.kc.frb.org/publicat/econrev/emain.htm>). Accessed in 03/25/2002.
- FIESC (Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina) 1999. Diagnóstico da Suinocultura e Avicultura em Santa Catarina. Consultoria de Elfride A. Lindner. Florianópolis, maio.
- McMAHON, K., VANSICKLE, J. e DUXBURY-BERG, L. 1998. State of the Industry . *National Hog Farmer*, May 15, p. 16 –34. (<http://industryclick.com/magazine.asp?siteid=5&magazineid=17>) Acessado em 10/2001.
- METCALFE, M. 2000(a). Environmental Regulations and Implications for U.S. Pork Exporters. *2000 Annual Meeting of the American Agricultural Economics Association*.
- METCALFE, M. 2000 (b). State Legislation Regulating Animal Manure Management. *Review of Agricultural Economics*, volume 22, número 2, Fall / Winter. (<http://www.aaea.org/fund/pubs/rae>). Acessado em 02/05/2002.
- METCALFE, M. 1999. Location of Production and Water Quality Regulation: the U.S. Hog Industry. Selected Paper presented at the *Annual Meeting of the American Agricultural Economics Association*, 1999.
- MMA (Ministério do Meio Ambiente). 2001. Comércio e Meio Ambiente. Uma Agenda para a América Latina e Caribe. Coordenação Antonio Sérgio Braga. Brasília, MMA, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. (<http://www.mma.gov.br>) Acessado em 02/2002.
- MO, Y. e ABDALLA, C. W. 1998. Analysis of Swine Industry Expansion in the U.S.: the Effect of Environment Regulation. *Agricultural Law Update*, 15, August, pp.4-7. Para acessar resumo do paper use <http://coldfusion.aers.psu.edu/aerec/graduates.cfm>.
- SULLIVAN, J.; VASAVADA, U. e SMITH, M., 2000. Environmental Regulation and Location of Hog Production. USDA, ERS, *Agricultural Outlook*, Sept, pp 19-23. (<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/Sep2000/ao274g.pdf>). Acessado em 11/02/2002.
- TESTA, V.M.; NADAL,R.; MIOR,L.C.; BALDISSERA, I.T.; CORTINA, N. 1996. *O Desenvolvimento Sustentável do Oeste Catarinense* (Proposta para Discussão). Florianópolis, Epagri.
- USEPA (United States Environment Protection Agency). 2001a. States Compendium. Programs and Regulatory Activities related to Animal Feeding Operations. EPA.
- USEPA (United States Environment Protection Agency). 2001b. Economic Analysis of the Proposed Revision to the National Pollutant Discharge Elimination System Regulation and the Effluent Guidelines for Concentrated Animal Feeding Operations. (<http://www.epa.gov/ost/guide/cafo/economics.html>). Acessado em 09/2001.
- USEPA (United States Environment Protection Agency). 2001c. Development Document for the Proposed Revision to the National Pollutant Discharge Elimination System Regulation and the Effluent Guidelines for Concentrated Animal Feeding Operations. (<http://www.epa.gov/ost/guide/cafo/devdoc.html>). Acessado em 09/2001.

DO EGF/COV AO PEP, DO AGF AO CONTRATO DE OPÇÃO: UMA MEMÓRIA.

Sávio Rafael Pereira¹
Gustavo Rodrigues Prado²

Desde o início dos anos 90, importantes mudanças foram feitas na operacionalização da intervenção governamental nos mercados agrícolas, através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e seus dois tradicionais instrumentos de operação, o EGF (com opção de venda – COV ou sem ela - SOV) e o AGF. O objetivo do presente artigo é criar uma memória deste período, destacando fundamentalmente os aspectos institucionais das operações do Governo Federal na comercialização agrícola e sua atualização até o ano de 2002.

O regulamento básico na condução da Política de Garantia de Preços Mínimos, sem mudanças relevantes até 1991 (instituição da chamada “Lei Agrícola”), sempre foi o Decreto Lei nº 79, de 19.12.1966. Apesar das alterações relevantes na operacionalização desta política, principalmente após 1991, alguns dos princípios básicos não foram mudados e estão presentes em todas as discussões sobre o assunto. Os principais são: (1) a garantia do preço mínimo, fixado pelo Governo Federal por meio de Decreto, é obrigatória; entretanto, sempre surge a questão dos recursos necessários à garantia do referido preço; na verdade a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária anuais devem prever os gastos com a política; mesmo se esta previsão for insuficiente, o Governo Federal poderá, por

meio de lei enviada ao Congresso Nacional, aumentar a dotação orçamentária; (2) a União efetivará a garantia (a) comprando os produtos (b) e/ou financiando sua estocagem com ou sem opção de venda a um valor no máximo igual ao valor da compra, isto é, do preço mínimo. Depreende-se daí que quando existe um financiamento à estocagem sem opção de venda, o Governo Federal esta garantindo o preço mínimo? Na verdade, o EGF-SOV não se constitui propriamente numa garantia, já que o tomador de crédito obrigatoriamente tem que liquidá-lo no vencimento.

O que está por trás da PGPM é o princípio da sazonalidade/estacionalidade dos preços agropecuários. Dada esta estacionalidade, os Empréstimos do Governo Federal – EGF's se encarregariam de eliminar o excedente durante o período de safra, fazendo seu carregamento até a entressafra, quando o nível de preços mais alto pagaria o custo de carregamento mencionado. Por um lado, os produtores estariam tendo seus preços (de certa forma sua renda) garantidos e, por outro lado, os consumidores teriam a segurança de um abastecimento seguro e a preços razoáveis no período de entressafra. É importante frisar que o EGF não tem a função de financiar o excedente do ano safra, mas sim o excedente natural do período de colheita ou da safra, já que, para a maioria dos grãos, a colheita se dá em três meses e o consumo em doze. A produção e colheita de uma safra superior ao consumo, que não seja exportada (um exemplo típico é o feijão, que dificilmente teria mercado externo), ou cujo preço mínimo fosse superior à paridade FOB de exportação, seria adquirida pelo Governo Federal através do AGF ou mesmo do EGF/COV. A comercialização deste excedente do ano safra será feita no momento de escassez, quando os pre-

¹ Coordenador Geral de Política de Abastecimento do MAPA

² Técnico da Secretaria de Política Agrícola

ços de mercados ultrapassarem um preço máximo admitido ao consumidor (hoje, conhecido como Preço de Liberação dos Estoques – PLE). Este esquema pressupõe uma boa coordenação entre os níveis de preços mínimos fixados e os níveis admitidos de preços ao consumidor, a compatibilidade entre o nível destes preços no mercado internacional ou um controle do comércio exterior, os recursos orçamentários disponíveis e custos de carregamento também compatíveis com os preços máximos ao consumidor e, quando exportáveis, compatíveis com as taxas de juros internacionais. Do contrário, as contradições logo aparecerão.

Na verdade, o esquema descrito no item anterior funcionou adequadamente até meados dos anos 80. No final dos anos 80 ele já não era mais funcional, entrando em colapso no início dos anos 90. E, a partir de 1991, começam as mudanças mais relevantes que mostraremos a seguir.

Devido à: (i) expressiva quebra nas safras de 1990 e 1991; (ii) necessidade de estímulos para a recuperação da produção; (iii) necessidade de maior controle nos gastos públicos com o financiamento à agricultura e (iv) liberação da política de comércio exterior, caracterizada por uma forte abertura do mercado doméstico, o Governo Federal começou a mudar, já em 1991, a feição de suas intervenções na comercialização agrícola do país.

As primeiras referências básicas para as mudanças são as Leis nºs 8.171 e 8.174 de 17.01.91 e 30.01.91, que tratam da formulação da política agrícola. O Capítulo IX da Lei nº 8.171, que trata 'Da Produção, da Comercialização, do Abastecimento e da Armazenagem', prevê a existência dos estoques reguladores, que devem contemplar prioritariamente produtos básicos, pelo Governo Federal; a formação e liberação desses estoques devem ter regras que se pautem pela menor intervenção na comercialização livre do mercado; as vendas de estoques governamentais se darão através de leilões públicos e; a garantia de preços mínimos se fará por meio de financiamento da comercialização e aquisições dos produtos amparados. Na Lei nº 8.174, o Artigo 3º fala dos preços de liberação dos estoques e o Artigo 4º fala, pela primeira vez, em equivalência produto.

A Portaria Interministerial nº 657, de 10.07.1991, posteriormente substituída pela Portaria Interministerial nº 182 de 25.08.94, regulamenta a formação e liberação dos Estoques Públicos e a intervenção do Governo Federal no mercado de produtos agro-

pecuários. Define-se aí o Estoque Regulador como o composto pelos produtos da PGPM e constituído de forma passiva, através de AGF, nas mãos do Governo, e EGF, nas mãos do setor privado, referindo-se pela primeira vez ao EGF Especial. O Estoque Estratégico, também definido nesses textos legais, teria um caráter, como o próprio nome indica, de emergência e essencialidade, de formação ativa, englobando produtos considerados básicos no consumo popular: arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, óleo de soja, carne bovina, leite em pó e manteiga. As portarias não se referem à obrigatoriedade de manutenção de estoques estratégicos, mas limita sua quantidade a 1/12 do consumo anual ou 2/12 para produtos em que somos tradicionais importadores (por exemplo, o trigo).

Define-se também nessas portarias, o Preço de Liberação dos Estoques – PLE e as regras para as vendas dos produtos dos estoques governamentais. Quando o preço de mercado supera o PLE adota-se as seguintes medidas, sucessivamente: suspensão da contratação de EGF; autorização da venda voluntária do produto vinculado a EGF especial; resgate obrigatório do EGF especial; venda do estoque regulador; e venda do estoque estratégico. Referem-se, ainda, à tempestividade da intervenção governamental e ao cálculo do preço de venda.

A Portaria nº 328, do MAPA, de 11.07.1991 fixa, pela primeira vez, os critérios para o cálculo e define os PLE's do arroz, feijão e milho para as safras 1990/91 e 1991/92.

A Resolução CMN/BACEN nº 1.876, de 10.10.91, substituída pela Resolução CMN/BACEN nº 1.915, de 12.03.1992, é o primeiro passo para a institucionalização do EGF Especial ao possibilitar a formalização do financiamento de custeio e de comercialização em um único instrumento de crédito. Depois da derrocada da produção em 1990 e 1991, os estímulos para a safra 1992, conjugados com a liberdade de importações a partir desse ano, poderiam implicar em grandes aquisições diretas na forma de AGF's. Desta forma o alongamento do custeio ou o EGF Especial já eram antevistos como uma maneira de o Governo Federal evitar se tornar um grande proprietário de produtos agrícolas. Por outro lado, estava-se preparando a operacionalização da equivalência produto, a ser implementada em seguida.

O Decreto nº 235, de 23.10.1991, regulamenta o Artigo 4 da Lei 8.174, que trata da equivalência produ-

to. Fica assegurado ao pequeno produtor, segundo as normas do crédito rural, a concessão de EGF/COV ou AGF, para a liquidação de financiamento de custeio de produto de consumo básico. Refere-se à atualização do preço mínimo para efeito de EGF/COV e AGF, nos mesmos índices de atualização dos financiamentos, excluindo-se os juros fixos da operação. Os produtos amparados eram: trigo, arroz, feijão, mandioca, milho e soja. Valia para o trigo da safra 1991, e para os demais na safra 1991/92.

O passo seguinte é a Portaria n° 35, do MAPA, de 05.02.1992, que regulamento o EGF para Formação de Estoque Regulador – EGF Especial. O Empréstimo do Governo Federal para Formação de Estoque Regulador, conhecido como EGF Especial, ‘é uma linha de financiamento oferecida ao produto vinculado a EGF, e destina-se à prorrogação do empréstimo, uma vez vencido o prazo de liquidação...’. Tem por finalidade formar o Estoque Regulador em mãos do setor privado, sem ônus para o Governo Federal num primeiro momento, e sujeito à venda voluntária ou obrigatória, quando o preço de mercado ultrapassar o PLE.

Como dito anteriormente, o Estoque Regulador, num primeiro momento, não implicaria em ônus para o Governo Federal. Entretanto, caso o custo do EGF Especial não acompanhasse a valorização do produto no mercado, um passivo crescente estaria se acumulando. Como era EGF na modalidade Com Opção de Venda, este custo teria de ser assumido pelo governo no futuro. Assim, a Lei n° 8.427, de 27.05.1992, ao dispor sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, possibilitará a equalização de preços e taxas de juros, transferindo o possível passivo, referido anteriormente, para o Tesouro Nacional.

A Lei n° 8.427 refere-se à equalização de preços e juros em operações de Bancos Oficiais Federais (basicamente, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o BNDES), feitos a partir de 01.07.1991. A equalização de preços consistirá em subvenção equivalente à parcela do saldo devedor do EGF que exceder o valor de mercado do produto financiado, através de leilões públicos. É a criação do Prêmio de Liquidação do EGF, conhecido como PL.

Como está se falando em atuação do Governo Federal nos mercados agrícolas, é necessário tratar da forma de financiamento desta intervenção. A Resolução CMN/BACEN n° 1.944, de 29.07.1992, é o instituto que “regulamenta a utilização dos recursos orçamentá-

rios das Operações Oficiais de Crédito – OOC destinados ao financiamento da formação de estoques agropecuários”. Ela se refere, no Artigo 1º, à formação de estoques de que trata o Artigo 31 da Lei 8.171, referida anteriormente e conhecida como Lei Agrícola. Em resumo, o Tesouro Nacional aporta recursos ao Banco do Brasil, que por sua vez os repassa às entidades executoras (leia-se CONAB), na forma de financiamento, tendo como garantia o produto estocado. É importante mencionar que “eventuais diferenças a maior verificadas entre os saldos devedores dos financiamentos serão cobertas pela entidade executora com subvenção econômica que a ela for consignada no orçamento fiscal da união”. Trataremos posteriormente desta resolução, que foi aditada e substituída.

A Portaria Interministerial n° 243, de 20.03.1992, cria uma Comissão Interministerial de caráter permanente, sob a coordenação do MAPA, à qual serão apresentadas as necessidades de desembolsos e reembolsos de recursos para o mês subsequente, para as operações de que trata a Resolução 1.944.

A Portaria Interministerial n° 592, de 19.08.1992, fixa os PLE’s para a safra 1992/93 do arroz, feijão, milho, carne bovina, farinha de mandioca, fécula de mandioca e algodão em pluma.

Apesar da possibilidade de equalização de preços, através do PL, ter sido possibilitada pela Lei n° 8.427, devido à inexistência de dotação orçamentária, a sua regulamentação só se deu pela Portaria Interministerial n° 391, de 30.07.93, modificada posteriormente pela Portaria Interministerial n° 216, de 13.04.1995. Pela Portaria n° 393, caberia à Secretaria de Política Agrícola a definição geral das regras de operacionalização do PL.

A Portaria Interministerial n° 182, de 25.08.94, que substitui a n° 657, e que trata da formação e liberação dos estoques públicos, atribui à Secretaria de Política Agrícola e à Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, a coordenação da política de abastecimento agropecuário do país, cabendo à CONAB sua execução.

A Portaria Interministerial n° 216, de 13.04.95, substitui a de n° 391, e trata da equalização de preços e taxa de juros nos financiamentos de comercialização através de subvenção econômica. Observa-se uma importante mudança nesta nova portaria, pois agora se permite a equalização de estoques em EGF, mas não

caracterizados como EGF Especial. Além disso, permite-se agora a equalização e a conseqüente liquidação dos EGF's, a preços inferiores ao mínimo fixado pelo governo, desde que a internalização de produto importado aconteça a preços também inferiores ao mínimo.

A formatação definitiva do PL se deu com o Edital de Venda de Produtos Vinculados a EGF n° 001/95, Com Aplicação do Prêmio de Liquidação, de 11.05.95, no qual se definiu as condições para a realização dos leilões de PL pela CONAB. Uma variante do PL, chamada de Prêmio para Equalização de EGF – PE, foi regulamentada pelo Edital de Oferta de Prêmio Para Equalização de EGF n° 002/95, de 13.06.95.

Os leilões de Prêmio de Liquidação de EGF, que já vinham sendo realizados desde o final de 1993 sob uma forma disfarçada de aquisições diretas e sua transferência imediata para o comprador privado, principalmente de trigo, são a partir de 1995 intensificados e explicitados como PL, para uma gama diversa de produtos, como milho, soja, arroz, algodão e trigo. A portaria n° 216 permitiu também uma variante do PL, que foi chamada de Prêmio de Equalização – PE, utilizada principalmente na soja. A diferença básica é que no PL a decisão de liquidar o EGF não era opcional para o produtor, mas uma determinação do Governo Federal, uma vez que o mesmo já havia vencido. No caso do PE, por se tratar de um EGF ainda em ser, caberia ao proprietário do produto aceitar ou não, uma oferta da indústria para liquidar o financiamento e se beneficiar do PE.

Liquidados os grandes estoques formados em 1993/94/95 e tentando alavancar um volume maior de produto na comercialização, num ambiente de restrição orçamentária, a Secretaria de Política Agrícola tratou de formatar dois novos instrumentos: o primeiro, que de um lado evitava as custosas aquisições governamentais e por outro garantia o preço mínimo ao produtor no momento da colheita, que foi o Prêmio para Escoamento de Produto – PEP e o segundo era o Contrato de Opção de Venda, do qual falaremos mais adiante.

O Prêmio para Escoamento de Produto, definido como uma subvenção do Governo Federal, foi de certa forma um aperfeiçoamento do PL/PE, e estava implícito na Lei n° 8.427. Entretanto, para se ter uma sustentação jurídica mais forte, a Medida Provisória n° 1.512-8, de 14.03.97, com reedições sucessivas (MP n° 1.692, MP n° 1.764 e finalmente a MP n° 1.886-41, de 24.09.1999), até sua conversão em Lei n° 9.848, de 26.10.99, modificou a Lei n° 8.427, explicitando de

forma clara a possibilidade de equalização de preços na forma do PEP.

O Regulamento para Oferta de Prêmio para o Escoamento de Produto – PEP n° 001/97 da CONAB, de 08.05.1997, definiu o instrumento que seria uma das principais inovações das políticas agrícolas e de abastecimento desde a instituição da PGPM. Este instrumento, de certa forma, resolvia o conflito entre a abertura do comércio agrícola brasileiro, principalmente com os vizinhos do MERCOSUL, a Política de Garantia de Preços Mínimos e o abastecimento do país. Uma exemplificação do PEP pode ser feita assim: no momento da colheita o mercado situa-se abaixo do preço mínimo, obrigando uma intervenção do governo, comprando produto; ao invés da compra e estocagem do produto, o governo oferece um prêmio, que corresponde ao diferencial entre o preço mínimo e o de mercado, para um comprador, que provavelmente atenderá a uma região deficitária do produto, inclusive no exterior. O escoamento da produção na fronteira agrícola para o abastecimento do Nordeste, por exemplo, foi uma utilização criativa do instrumento, que, por um lado, garantia o preço mínimo ao produtor e, por outro, abastecia a região carente do produto, evitando importações.

A Resolução CMN/BACEN n° 2.260, de 21.03.96, dispôs sobre a venda de Contratos de Opção de Venda como novo instrumento de Política Agrícola, que por sua vez foi regulamentado pelo Regulamento de Venda de Contratos de Opção de Produtos Agropecuários n° 001/97 - CONAB, de 28.02.97. O contrato de opção de venda constitui-se num seguro contra queda de preços, pelo qual se paga um prêmio. A partir de um prêmio inicial fixado pela CONAB, o leilão de venda definirá o valor do prêmio final. As principais vantagens do Contrato de Opção de Venda são: (i) o carregamento do produto até o seu vencimento, normalmente na entressafra, será feito pelo produtor, evitando-se sua entrega imediata e sua administração pelo governo; (ii) uma elevação nos preços até o exercício do contrato, que é o que se espera, será incorporada pelo produtor; (iii) contrariamente, ao que se afirma, o contrato de opção, por ser um seguro de preço, possibilita uma maior liquidez para o financiamento da estocagem, uma vez que o risco do financiador é menor; não se pode confundir os efeitos do contrato de opção com os do AGF; (iv) é um instrumento menos rígido que o AGF e pode ser manejado para uma melhor situação de abastecimento do país e (v) mesmo que o preço de exercício seja superior ao de mercado, o governo poderá evitar a compra, como veremos a seguir.

O Regulamento de Venda de Contratos de Opção, mencionado no item anterior, previa no item 17.1, que a CONAB poderia optar pela liquidação integral do contrato ou a liquidação por diferença entre o preço de exercício e o mercado. Desta forma, o Aviso Específico de Leilão 497/99 – Recompra ou Repasse dos Contratos de Opção de venda de Algodão - CONAB, de 10.08.1999, determinou a realização do primeiro leilão desta modalidade de atuação do governo.

No item 12 mencionamos a Resolução BACEN nº 1.944, que trata do financiamento das operações de formação e vendas de estoques do Governo Federal, pela Companhia Nacional de Abastecimento. A referida resolução foi modificada, aditada e substituída em diversas ocasiões de tal forma que hoje está

em vigor a Resolução CMN/BACEN nº 2.641, de 25.08.99, alterada pela Resolução CMN/BACEN nº 2.656, de 06.10.99. O Banco do Brasil e a CONAB apresentam mensalmente à Comissão criada pela Portaria Interministerial 243, já mencionada, as previsões de desembolsos e reembolsos a serem realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. O financiamento se refere a: valor do produto, embalagem, classificação armazenagem, seguro, encargos financeiros, manutenção dos estoques e outras despesas vinculadas aos estoques. É possível o financiamento das remoções, desde que autorizadas pela SPA/MAPA, SEAE/MF e STN/MF. O relevante é que “a diferença entre o saldo devedor do estoque e o valor obtido na venda dos produtos será apropriada como equalização de preços”

ALGODÃO: AS IMPLICAÇÕES DOS SUBSÍDIOS AMERICANOS PARA A PRODUÇÃO BRASILEIRA

Lino Luis Colsera¹

1. Introdução

O Brasil vem desenvolvendo um grande esforço para recuperar o seu setor de produção de algodão. A cotonicultura nacional passa por um processo de transformação em que a modernização e a eficiência produtiva são as palavras chaves.

Todavia, a consolidação desse processo pode ser dificultada, ou até mesmo obstruída, devido à existência de políticas de apoio que diversos países concedem aos seus produtores. A adoção de políticas baseadas na concessão de subsídios aos produtores cria distorções na produção e, por consequência, no mercado doméstico. Tais distorções se transmitem ao mercado internacional desse produto e, portanto, aos demais países produtores.

Um indicativo de que tal fato já esteja acontecendo é a expectativa de que a produção nacional que vinha crescendo nos últimos anos deve reduzir-se na safra 2001/02. Estimativas da CONAB prevêem uma redução de quase 16% na área cultivada para essa safra.

Neste contexto de políticas protecionistas, cabe destacar a política agrícola dos EUA. A produção americana de algodão representa cerca de 20% da produção mundial, sendo os EUA o principal exportador dessa fibra no mercado internacional. Nestas condições, as distorções

decorrentes dos subsídios dados ao produtor americano poderão influenciar de forma significativa o comércio internacional desse produto. É importante ressaltar que, nos últimos anos, a política agrícola americana tem aumentado significativamente o seu grau de interferência no mercado. Ademais, as perspectivas da nova lei agrícola, que se encontra em discussão no Congresso americano, são de agravar o atual quadro de distorções.

O presente trabalho tem por objetivo apresentar informações que possam subsidiar a formulação de um pedido de consultas e eventual formação de um “*panel*” no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC para questionar os instrumentos da política agrícola americana para o algodão, tendo em vista os prováveis danos dela decorrentes. No item seguinte faz-se uma caracterização do mercado do algodão, tanto no aspecto internacional como nacional. No item 3, apresenta-se os instrumentos da política agrícola americana que provocam distorções no funcionamento do mercado. No item 4, comenta-se sobre as implicações dos instrumentos da política agrícola americana sobre o funcionamento do mercado internacional de algodão. No item 5, busca-se avaliar a compatibilidade desses instrumentos da política agrícola americana com os normativos da OMC. Finalmente, no item 6, tendo em vista o precedente, apresenta-se sugestões com vistas a se solicitar consultas e eventual formação de um “*panel*” no âmbito da OMC.

2 – O mercado de algodão

2.1 - O mercado internacional²

O mercado internacional de algodão caracteriza-se por uma concentração da produção em um pequeno

¹ Diretor Substituto do Departamento de Planejamento da SPA/ MAPA.

² O texto apresentado neste item “2.1” foi elaborado, basicamente, a partir do trabalho “Características do Mercado Mundial de Algodão” elaborado pela Associação Nacional dos Exportadores de Algodão – ANEA, 15/02/2002

número de países, embora o cultivo dessa fibra ocorra em mais de 50 países. Para o ano safra 2001/02, quando se estima uma produção mundial de 20,9 milhões de toneladas, apenas quatro países - China, EUA, Índia e Paquistão, nesta ordem - respondem por 13,9 milhões de toneladas (66% da produção total). Se forem considerados os dez maiores países, essa quantidade aumenta para 17,9 milhões de toneladas, ou seja, 86% da produção total.

Outra característica marcante é que a maior parte do algodão é consumida no próprio país em que foi produzida. Para a safra 2001/02, estima-se que 72,5% da produção estará nesta condição. A título ilustrativo, os seis países que mais consomem algodão são, igualmente, os maiores produtores desta fibra e, por decorrência, o consumo advém de produção própria. Com isso, a quantidade a ser comercializada no mercado internacional não deverá ser superior a 6 milhões de toneladas (27,5% da produção mundial).

Ao se falar em comércio internacional de algodão, cabe registrar que, aproximadamente, a metade das exportações ocorre entre países vizinhos (dos EUA para o México e Canadá; da Argentina e Paraguai para o Brasil; da Grécia para Itália e Turquia; do Uzbequistão para a Rússia, dentre outros). Assim sendo, o comércio inter-regional mundial de algodão, em 2001/02, será de apenas 3 milhões de toneladas, isto é, apenas a metade do excedente exportável dos países produtores.

Em função da diferença de magnitude entre produção e consumo, os EUA são, dentre os grandes produtores, o único que se destaca como grande exportador. Para o ano safra 2001/02, a estimativa do excedente exportável americano é da ordem de 2,2 milhões de toneladas, ou seja, uma participação de 39% nas exportações mundiais.

A quantidade de algodão que os EUA deverão exportar este ano safra será maior que aquela a ser consumida no país, correspondendo a, praticamente, 50% da produção. Deste total, 500 mil toneladas serão destinadas ao comércio com os países vizinhos, restando 1,7 milhões de toneladas para serem exportadas ao resto do mundo. Tendo em conta, conforme mencionado anteriormente, que o comércio inter-regional mundial de algodão é de apenas três milhões de toneladas, a participação americana no comércio internacional eleva-se para 57%.

Neste ano safra, os Estados Unidos deverão produ-

zir a maior safra dos últimos 10 anos, nada menos que 4,4 milhões de toneladas. Por outro lado, a estimativa de consumo pela indústria doméstica deverá ser a menor nestes 10 anos, aproximadamente, 1,6 milhões de toneladas, enquanto a quantidade a ser exportada deverá ser a mais alta neste período: 2,2 milhões de toneladas. Mesmo exportando este volume recorde, a previsão é de que os Estados Unidos aumentem seus estoques finais em 600 mil toneladas porque, simplesmente, não existe suficiente demanda no mercado internacional para absorver todo o algodão que os Estados Unidos tem para vender, independentemente do nível do preço.

2.2 - O mercado brasileiro

O cultivo do algodão no Brasil apresentou um quadro estável até o final dos anos 80, quando a produção nacional era suficiente para atender a demanda doméstica. Na início da década de 90, contudo, essa cultura começou a deparar-se com uma severa crise de produção e o país chegou a importar por volta de 60% do seu consumo doméstico. Nos últimos anos, o cultivo do algodão no Brasil vem passando por profundas transformações, em especial no que diz respeito a ganhos de produtividade através da implementação de um novo modelo produtivo que incorpora tecnologias modernas.

Em decorrência dessas transformações, o país está novamente recuperando sua capacidade produtiva. Os atuais níveis de produção já atendem ao consumo doméstico, a exemplo do que acontecia no passado, verificando-se, ainda, a formação de excedentes exportáveis. No ano safra 2000/01, o Brasil exportou 147 mil toneladas de algodão, o que o coloca como um dos 10 maiores exportadores dessa fibra.

É importante enfatizar que nessa nova fase o sistema de produção diferencia-se de forma significativa do anterior. Passou-se a utilizar novas variedades mais produtivas, técnicas mais avançadas de produção, além do aumento no tamanho das áreas cultivadas. Buscou-se produzir algodão de melhor qualidade (tipo, padronização, comprimento e resistência da fibra), registrando-se um aumento expressivo na produtividade com redução no custo unitário de produção. Neste sentido, constata-se um aumento expressivo no rendimento médio por unidade de área cultivada que passou de uma média histórica em torno de 300 kg/ha para 1.080 kg/ha na safra 2000/01.

As áreas de produção se deslocaram de regiões como São Paulo e Paraná, com predominância de pe-

quenas propriedades, para os estados da Região Centro-Oeste, onde o cultivo se dá em grandes propriedades e as condições edafoclimáticas são muito mais favoráveis. Comparando-se a safra 1990/91 com a safra 2000/01, os estados da região sul/sudeste reduziram sua produção em 70%, ao passo que na região Centro-Oeste, houve um aumento de 600%. Na safra 1990/91, o estado do Paraná era o maior produtor brasileiro de algodão, respondendo por 48% da produção nacional, sendo substituído pelo estado do Mato Grosso que, na safra 2000/01, representou 57% da produção nacional.

O cultivo em grandes propriedades tem facilitado a adoção do uso intensivo de tecnologia moderna, dentre elas, a colheita mecanizada, diferentemente do sistema anterior. Por conseguinte, essas lavouras se tornam mais eficientes e o produto brasileiro mais competitivo, inclusive no mercado internacional. Como um bom indicativo dessas transformações, pode-se citar o já mencionado aumento do rendimento médio por unidade de área cultivada.

Um artigo³ publicado pelo ICAC⁴ caracteriza bem esta transformação. Segundo este artigo: *"The size of operations and the speed of technology adoption in the state are impressive. Cotton area per farm ranges from 500 hectares to 35,000 hectares, with 5,000 hectares the average. Most farms have as much area dedicated to soybeans and corn, with many also running beef cattle. The largest single cotton operation in Brazil is 35,000 hectares, and single farms of 1,500 hectares in Mato Grosso are considered small"*. Em relação ao uso de tecnologia, diz o artigo: *"All farms are fully mechanized, using 16-row planters and 4-row harvesters. Some farmers are experimenting with ultra-narrow cultivation. All seed cotton is moduled ... Most chemicals are applied by air, and most farms own and operate their own gins"*.

O artigo ressalta que muitos produtores também cultivam algodão nos estados do Paraná e de São Paulo e, com isso, conseguem uma maior taxa de utilização

dos equipamentos, devido a possibilidade de se transferir o mesmo equipamento entre as duas áreas. O artigo conclui afirmando: *"In summary, in just three years cotton production in Mato Grosso has flourished into international significance. Production has more than tripled, yields have more than doubled and cost per kilogram is relatively low. From almost nothing, a large, technologically sophisticated, highly mechanized agricultural industry has appeared ..."*

3. O Algodão Brasileiro Frente ao Americano

Dados comparativos entre a produção de algodão no Brasil e nos EUA mostram que o rendimento por unidade de área cultivada no Brasil atingiu o mesmo nível obtido pelos produtores americanos. É interessante observar que, enquanto os produtores brasileiros aumentaram esse rendimento, os americanos não apresentaram nenhuma modificação⁵. Estimativas recentes⁶ do ICAC sobre o rendimento médio por unidade de área para 2001/02 indicam que a média mundial será de 605 kg/ha, enquanto no Brasil este rendimento estará acima de 1000 kg/ha.

Outro bom indicador de competitividade é a comparação de custos de produção. Segundo trabalho do ICAC⁷, enquanto nos EUA o custo de produção (excluído o arrendamento) é de US\$ 1,65/kg, no Brasil, nas regiões de Cerrado, este custo é da ordem de US\$ 0,82/kg. De acordo com esse mesmo trabalho, dentre os países com os maiores níveis de rendimento por unidade de área, o Brasil é o que apresenta o segundo mais baixo custo de produção, perdendo apenas para a China.

A este respeito, vale citar, também, um trabalho do *Economic Research Service - ERS*⁸. Segundo este estudo: *"The financial viability of U.S. cotton farms varies greatly depending on cost of production, yield, the type of farm, prices, and other factors. Costs of producing U.S. cotton climbed steadily throughout much of the 1990s, largely the result of increased costs*

³ "Brazil Aiming to Export Again" – artigo de Terry Townsend, publicado no "Cotton: Review of the World Situation" – ICAC – volume 53, número 6, julho/agosto de 2000

⁴ ICAC – International Cotton Advisory Committee é uma associação de 43 países com interesse na cultura do algodão

⁵ Reforçando esta observação cabe citar o seguinte trecho do trabalho do USDA: *"Since 1991, U.S. cotton yields have averaged nearly 645 pounds per harvested acre but have ranged from a record 708 pounds in 1994 to 537 pounds in 1995. During the past 3 years, however, cotton yields have remained below the average, and concerns about the focus of cottonseed breeding programs have developed"* – "Cotton: Background and Issues for Farm Legislation" – Leslie Meyer and Stephen Macdonald – ERS/USDA – July/2001

⁶ "Cost of Production of Raw Cotton" – Trabalho de autoria de M. Rafiq Chaudhry, Chefe da Seção de Informações Técnicas do ICAC, que foi apresentado durante o III Congresso Brasileiro do Algodão, em 31/08/2001, realizado na cidade de Campo Grande (MS)

⁷ vide citação na nota nº 05

⁸ "Cotton: Background and Issues for Farm Legislation" – Leslie Meyer and Stephen Macdonald – July 2001 – ERS/USDA

of fertilizers and chemicals. Cash receipts for cotton and cottonseed have not kept pace with the cost of production, however. During the 1991-99 period, the farm value of cotton did not cover all production costs ... Consequently, government payments have been critical for cotton producers to show a profit during the past decade and particularly in the last several years”.

4 - O Apoio Governamental dos EUA para a Cultura do Algodão

A política agrícola americana, em sua forma atual, é regida pelo “*Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 – Fair Act*”. O *Fair Act* foi aprovado em abril de 1996 tendo vigência até setembro de 2002. Por meio do *Fair Act* define-se uma série de instrumentos para dar incentivos e apoio ao produtor agrícola americano. De uma forma geral, essas medidas podem ser separadas em dois grupos, segundo o objetivo a que se destinam: *i*) medidas de apoio interno ao agricultor e *ii*) medidas de apoio/incentivo às exportações.

4.1 – Medidas de apoio interno

As medidas de apoio interno têm por finalidade garantir a renda do cotonicultor. Por meio de diferentes instrumentos, são colocados à disposição do produtor pagamentos complementares que, na eventualidade de uma depressão nos preços de mercado, irão assegurar que a sua renda não será afetada de forma significativa. Com essa finalidade podem ser citadas as seguintes medidas: *Production Flexibility Contract Payments - PFC*; *Loan Deficiency Payments – LDP*; *Crop and Revenue Insurance – CRI*; *Market Loss Assistance – MLA* e *Quality Loss Program - QLP*.

O volume de gastos do governo americano com esses instrumentos de apoio ao agricultor em relação ao valor da produção do algodão é expressiva. Em 1999, essa participação foi de: 17,4% (*PFC*); 17,3% (*MLA*) e 19,4% (*LDP*).

O *PFC* foi criado como uma forma de compensar o agricultor pela alteração ocorrida na política agrícola com a edição do *Fair Act*. Assim, o montante de gastos com esse instrumento, para o período entre 1996 e 2002, foi definido previamente quando da aprovação do *Fair Act*. O *MLA*, por sua vez, surgiu como um pagamento emergencial com o objetivo de complementar as compensações do *PFC*, tendo em vista as acentuadas redu-

ções nos preços de mercado após 1998. Desta forma, o montante de gastos com o *MLA* é administrado anualmente em função do comportamento dos preços de mercado, variando de forma inversamente proporcional com ele.

O *LDP* é um mecanismo destinado a pagar ao agricultor a diferença entre o preço fixado pelo governo (“*loan rate*”) e o preço mundial ajustado (“*Adjusted World Price - AWP*”). Este último é calculado tomando-se por base as cotações internacionais do algodão (base Liverpool) com os ajustes necessários para a quotação equivalente no interior dos EUA. Assim, os gastos com o *LDP* dependem do nível em que é fixado o preço de referência (“*loan rate*”). Em tese, esse preço é definido a partir dos preços de mercado, porém não podendo ser inferior a 50,0 cents/pound e nem superior a 51,92 cents/pounds. Todavia, desde 1995, esse preço de referência está mantido no limite superior.

4.2 – Medidas de apoio/incentivo às exportações

Por meio dessas medidas o governo americano busca viabilizar o escoamento via exportação de parte da sua produção doméstica, a qual não necessariamente possui competitividade no mercado internacional. Para tanto, podem ser citadas as seguintes medidas: o programa especial denominado *Step 2*, o *Export Credit Guarantee – GSM 102/GSM 103* – e o *Supplier Credit Guarantee Program – SCGP*.

O programa especial *Step 2* objetiva incentivar a exportação do algodão americano. Consiste em um pagamento feito aos exportadores relativo a diferença entre o preço no mercado americano e a cotação internacional desse produto, quando a quotação interna superar a externa. É condição essencial que o beneficiário comprove a exportação do produto.

Os outros dois programas tem por objetivo dar garantias às operações de crédito de exportação. O *GSM* garante as operações de crédito realizadas por meio de instituições bancárias. O *GSM 102* opera com linhas de crédito de até três anos e o *GSM 103* com linhas de crédito entre três e 10 anos. O *SCGP*, por sua vez, oferece garantias para as operações de crédito firmadas diretamente entre o exportador e o comprador, sem a intermediação de um agente financeiro.

Os gastos com o *Step 2*, em 1999, representaram 11,9% do valor da produção do algodão. Quanto ao

GSM 102/103 e o SCGP, as informações disponíveis⁹ indicam que no ano fiscal de 2001 esses gastos foram da ordem de US\$ 398,2 milhões para o GSM 102 e de US\$ 1,26 milhões para o SCGP.

5 - As Implicações Decorrentes da Política Agrícola Americana

5.1 – Considerações Sobre a Política Agrícola Americana

A política agrícola americana tem sido marcada por um forte grau de intervenção do governo no mercado, o que vem acontecendo desde a década de 30. A este respeito vale citar o seguinte trecho de um trabalho da ABARE¹⁰: *“The history of US government intervention to support domestic farmers is a long one. The present support arrangement have their foundations in the 1930s New Deal legislation that was designed to assist recovery of the farm sector from the ravages of the Great Depression and the dust bowl era. That legislation was supposed to be temporary ... Yet, it has been developed, added to and adapted ever since in layer upon layer of support arrangements and regulations”*.

Não se pode desconhecer, todavia, que ocorreram tentativas de mudanças. A conjuntura econômica de meados da década de 90 propiciou as condições para a negociação de uma nova lei agrícola que buscasse diminuir o grau de intervenção do governo americano no mercado. *“O Fair Act redesenhou todo o sistema de suporte de preços e de administração da oferta dos principais cereais e oleaginosas e algodão... A base da lei foi a fixação de pagamentos fixos decrescentes e desconectados do mercado e das decisões de produção...”*¹¹.

Alem disso, os avanços e modificações ocorridos no setor agrícola americano sinalizavam a necessidade de mudanças na política agrícola. Neste sentido, o USDA¹² fez a seguinte observação: *“The Federal Agriculture Improvement and Reform (FAIR) Act of*

1996 proved to be historic in that it removed much of the decades-old program structure, provided unparalleled farmer decisionmaking flexibility through “decoupled” benefits, and set a new example throughout the world for providing domestic farm sector support”.

Contudo, a intenção inicial de modificação do Fair Act foi mantida apenas enquanto as perspectivas de mercado eram favoráveis. A partir de 1998, com a queda dos preços internacionais das commodities agrícolas, a política agrícola americana retomou o espírito de intervenção no sistema produtivo americano. O seguinte trecho do trabalho da ABARE¹³ ilustra este retrocesso: *“Although in theory the decoupling provisions under the 1996 farm bill represented a step away from some of the most market distorting elements of US support for program crops, that perception was short lived. When world market prices dropped markedly in US dollar terms from 1998, the US Congress enacted four consecutive emergency packages in the years from 1998 to 2001. These packages added a further US\$ 28 billions to the amount of support provided by the farm bill, over those years”*.

No momento se discute a formulação de uma nova lei agrícola americana, a qual, segundo os termos que têm sido colocados, irá agravar o quadro de distorções de mercado hoje existente. Sobre esse assunto, a ANEA¹⁴ faz a seguinte observação: *“A nova lei agrícola está sendo discutida no congresso americano, neste momento. Existe uma versão que prevê a introdução de um novo tipo de mecanismo para subsídios, os chamados pagamentos contra cíclicos. Este mecanismo funcionaria com base a um “Target Price”, ou Preço Alvo que, no algodão, seria de aproximadamente 72 cts/lb, ou seja mais de 20 cts/lb acima do atual Loan Price. Basicamente este novo programa daria uma garantia ao produtor americano de um ingresso de 72 cts/lb através do LDP e outros subsídios, de forma a que, qualquer diferença não coberta por outros mecanismos, seria compensada por este. Para colocar em perspectiva, tomando como base os números do atual*

⁹ “FASOnline” no site do FAS/USDA: www.fas.usda.gov

¹⁰ “2000 US Farm Bill: Support and Agriculture Trade” – Ivan Roberts e Frank Jotzo – página 10 – ABARE – ABARE Research Report 01.13 – dezembro de 2001

¹¹ “A Política Agrícola dos Estados Unidos e seu Impacto nas Negociações Internacionais” – Marcos Sawaya Jank – página 71 – UNDP BRA/94/02 – MRE’S Capacity in International Economics – setembro de 2001

¹² “Food and Agriculture Policy – Taking Stock for the New Century” – página 48 – United States Department of Agriculture – USDA – setembro de 2001

¹³ página 30 do trabalho citado na nota nº 09

¹⁴ vide citação na nota nº 01

ano safra, significaria que além dos 2,6 bilhões de dólares gastos com o LDP, se gastariam mais 1,9 bilhões de dólares, um total de 4,5 bilhões de dólares para uma safra cujo valor de mercado é, tão somente, de 3,1 bilhões de dólares. Caso este mecanismo seja aprovado, o aumento da oferta americana será crescente, deprimindo ainda mais os preços do algodão no mercado internacional, de tal forma que, enquanto o produtor americano estiver recebendo 72 cts/lb, o produtor no mundo poderá estar recebendo um terço deste valor ou menos, ao mesmo tempo que os Estados Unidos continuariam com sua super produção e seus incentivos, empurrando estes excedentes ao mercado mundial. Ou seja, o programa agrícola dos Estados Unidos poderá chegar ao absurdo de subsidiar 200% do valor da própria safra que está promovendo!”.

Antes de se passar aos comentários específicos sobre cada uma das medidas, é interessante citar outro trabalho¹⁵ do USDA. Ao analisar a formação da renda do produtor de trigo americano, este trabalho deixa claro que a existência de políticas de intervenção não estimulam a eficiência econômica.

Neste sentido, vale destacar o seguinte trecho do trabalho: “*When farmers reduce costs through improving production and management practices, the net benefits of the cost saving accrue to individual farms and should persist until aggregate output expands and lowers price. When the Federal government implements policies that raise farm prices nationally or provide income insurance, both financially efficient and inefficient farms may benefit ... Neither direct government payments nor government intervention to raise markets prices encourages cost reduction by farmers... Without change in either on farm management decisions or in the approach of government policy, earning a fair income sufficient to cover economic costs of production from the market is a dim prospect for a significant portion of wheat farmers in the U.S. today*”.

5.2 - Impacto das Medidas de Apoio Interno

Adota-se como premissa básica que alguns instrumentos da política agrícola americana distorcem o funcionamento do mercado doméstico de algodão. Ten-

do em vista o volume de recursos envolvidos e a dimensão da produção/exportação americana, essas medidas, direta ou indiretamente, afetam de forma negativa o funcionamento do mercado internacional. Do mesmo modo, e dado o grau de abertura do mercado brasileiro, esse impacto se reflete, também negativamente, na produção nacional dessa fibra.

Dentre as medidas de apoio interno mencionadas no item 3.1 anterior, o LDP é a medida que mais causa impacto direto no funcionamento do mercado. De acordo com o trabalho elaborado pela ANEA¹⁶: “*Este mecanismo permite que o produtor americano receba a diferença entre o preço previsto pelo “Loan”, que é 51,92 cts/lb, e o AWP “Adjusted World Price” - preço mundial ajustado. O AWP é determinado com base a um tipo Middling, com comprimento da fibra de 1.3/32”, dos principais países exportadores desta qualidade de algodão. Se faz a média das 5 cotações mais baratas deste tipo de algodão Cif Norte da Europa, e se desconta os custos de colocar este algodão, desde o interior dos Estados Unidos ao Norte da Europa, e mais o deságio de qualidade do tipo Middling 1.3/32”, para o tipo Strict Low Middling 1.1/16”, que é a qualidade base do “Loan”, que é de aproximadamente 14 cts/lb*”.

O documento da ANEA prossegue: “*Desta forma, se o preço médio das 5 cotações mais baratas do tipo Middling 1.3/32 Cif Norte da Europa estiver em 43 cts/lb, por exemplo, o AWP estaria em 29 cts/lb. O produtor poderia vender neste preço e receber a diferença do Loan Price (51,92 cts/lb) ou 22,92 cts/lb, do governo americano. Portanto, o mecanismo cria um círculo vicioso porque, à medida que os Estado Unidos pressionam com a venda de seus excedentes, as cotações no mercado internacional se deprimem, reduzindo o AWP, aumentando o LDP, que, por sua vez, incentiva mais exportações americanas, deprimindo ainda mais as cotações do algodão no mercado internacional*”.

O documento da ANEA¹⁷ chama atenção para uma particularidade do LDP do algodão a qual o diferencia do LDP aplicado para outras commodities. O LDP, tal como definido para o algodão, apresenta um caráter de subsídio à exportação. Neste sentido, argumenta a ANEA: “*Um detalhe importante do LDP do algodão é*

¹⁵ “A Fair Income for Farmers?” – Mitchell Morehart, Betsey Kuhn and Susan Offutt – páginas 25 e 26 - Agricultural Outlook/May 2000 – Economic Research Service/USDA

¹⁶ vide citação na nota nº 01

¹⁷ vide citação na nota nº 01

que, diferentemente daquele aplicado para a soja, onde o LDP é calculado com base às cotações de soja no mercado livre dos Estados Unidos, refletidas na Bolsa de Futuros de Chicago, no algodão, o LDP é calculado com base nas suas cotações internacionais, permitindo sua identificação como um subsídio de exportação. Se assim não fosse, o LDP do algodão, como o da soja, poderia haver sido definido com base às cotações do mercado, refletidas pela Bolsa de Futuros de Algodão, em Nova York”.

A principal consequência dessa situação é que o produtor americano irá tomar a sua decisão de produzir a partir dos subsídios decorrentes do LDP dado pelo governo e não pelas sinalizações do mercado. Com isso, o volume de produção não corresponderá aos níveis de demanda, gerando um excedente que irá provocar distorções no funcionamento do mercado, inclusive no mercado internacional.

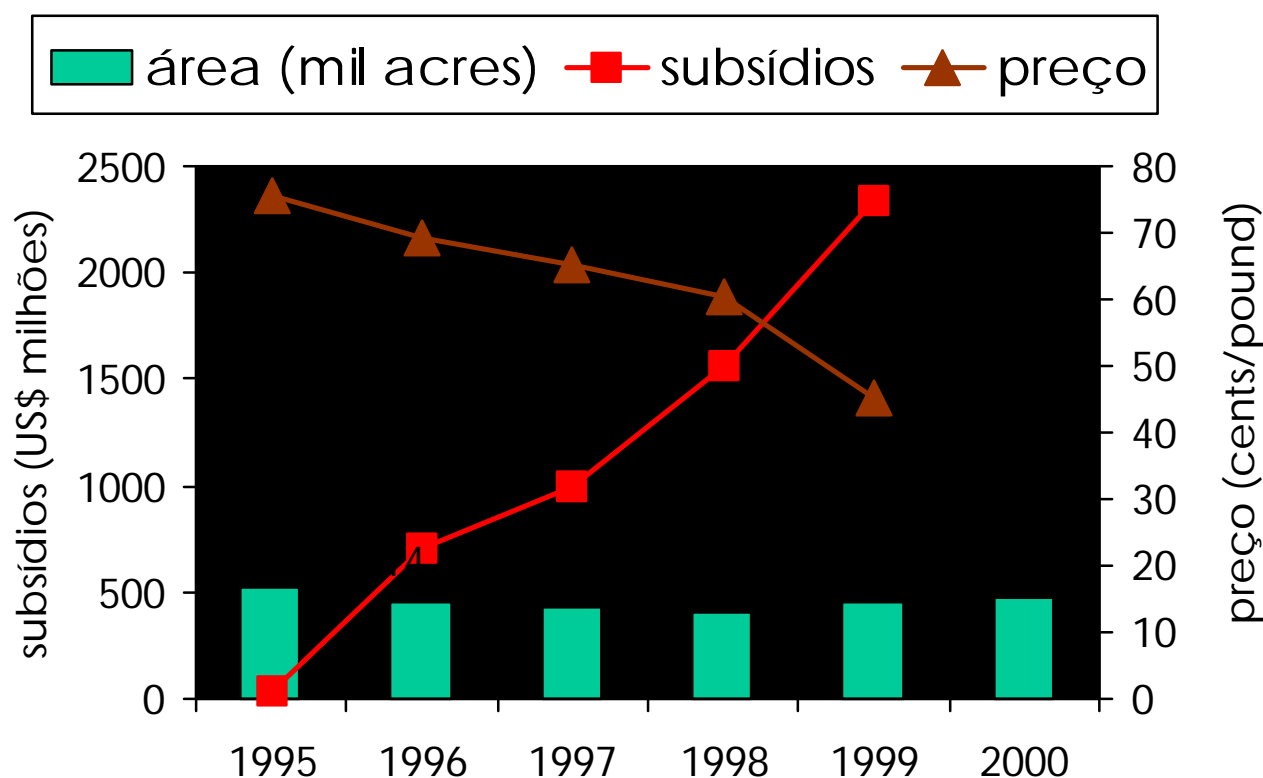
Na medida em que a tomada de decisão do produtor americano não mais se guia pelos sinais do mercado mas sim pelos estímulos da política oficial, o nível da produção dos EUA não mais resultará do equilíbrio entre a oferta e a demanda. Assim sendo, embora os preços internacionais estejam em queda, a produção americana não se reduz, dificultando, ou mesmo impedindo, a restauração do equilíbrio do

mercado a nível mundial.

Como um indício da existência de distorção nesse programa voltado para o algodão, pode-se citar o congelamento do preço de referência para o LDP. Como foi mencionado anteriormente, este preço deveria ser calculado a partir dos preços de mercado, todavia ele tem sido mantido no limite máximo desde 1995, apesar das quedas verificadas nos preços de mercado. Tal artifício contribui para ampliar o isolamento do agricultor americano dos sinais do mercado. Tal situação fica exemplificada no gráfico a seguir.

Neste gráfico são três as variáveis consideradas: área plantada, preço e subsídios concedidos. Verifica-se que, entre 1996 e 1999, enquanto o preço reduziu-se em 35% a área cultivada cresceu por volta de 6,5%. Neste mesmo período, os subsídios concedidos passaram de US\$ 703 milhões para US\$ 2,3 bilhões. Embora não haja um exame mais acurado, e considerando a já mencionada estabilidade da produtividade física naquele país, é razoável supor que este comportamento da área cultivada, em meio a um cenário de queda de preços, é determinado pela existência dos crescentes subsídios concedidos aos produtores norte-americanos.

Não é demais enfatizar que a adoção de políticas protecionistas que se valem da prática de subsídios gera



um ciclo perverso com conseqüências negativas sobre o mercado. A concessão de subsídios leva a um comportamento da produção que resulta em um excesso de oferta. Este excedente provoca uma queda nos preços que, devido a existência de políticas protecionistas, irá motivar subsídios adicionais, reiniciando, assim, este ciclo vicioso.

Alem do *LDP*, as outras medidas de apoio interno citadas no item 3.1 anterior também podem interferir no funcionamento do mercado. Embora o *PFC*, o *CRI*, o *MLA* e o *QLP* possam ser vistos como medidas desvinculadas do preço ou da produção, eles podem resultar na geração de um efeito riqueza que repercute sobre a tomada de decisão do produtor. Ao contribuir para reduzir o risco inerente à atividade produtiva essas medidas ajudam a sustentar e/ou incentivar o investimento e a produção agrícola. Com isso, ainda que essas medidas possam ser definidas como neutras, elas potencializam os efeitos decorrentes do *LDP*.

A este respeito cabe mencionar um trabalho do USDA¹⁸ que tece considerações sobre o impacto destes tipos de medidas sobre a produção. Referindo-se ao *PFC*, o trabalho do USDA faz o seguinte comentário sobre medidas desvinculadas: *“Because PFC payments do not depend on current production or prices, it can be argued that they have no influence on farmers’ production decisions. However, since PFC payments raise farmers’ income and financial well-being, they can potentially affect agricultural investment and thereby enhance production. Lenders are more willing to make loans to farmers with higher guaranteed incomes and lower risk of default. Greater loan availability facilitates additional agricultural production. Increased income from PFC payments also allows farmers, particularly those constrained by debt or limited liquidity, to more easily invest in their farm operation. The resulting increased investment in farming operations contributes to higher agricultural production in the long run”*.

Continuando nesse raciocínio o trabalho do USDA afirma: *“The increase in wealth resulting from PFC payments also can change farmers’ views of the financial costs associated with risk, and the change in risk attitude may affect the mix of crops produced. The guaranteed income stream from PFC payments may make farmers more willing to undertake production of*

riskier crops that provide the possibility of higher expected returns”.

Sobre o *CRI*, o trabalho do USDA comenta: *“Insurance changes the distribution of expected revenues by reducing financial risk associated with crop production variability. Government crop insurance subsidies are likely to alter producer behavior because they lower the cost of purchasing coverage. The cost reduction represents a benefit to producers that raises expected returns per acre and provides an incentive to expand area in crop production”*.

Este trabalho menciona também uma pesquisa que o *Economic Research Service – ERS* do USDA realizou para avaliar o efeito dos subsídios sobre os seguros agrícolas. O resultado encontrado sugere que esses subsídios irão propiciar, entre as oito maiores culturas, um aumento de área cultivada da ordem de 900 mil acres. O trigo e o algodão são as duas culturas que mais irão se beneficiar deste acréscimo (por volta de 2/3).

A respeito do *LDP*, o trabalho do USDA faz os seguintes comentários: *“Marketing loan benefits (marketing loan gains and loan deficiency payments) are estimated to have added 4-5 million acres to total U.S. acreage planted to the eight major field crops for 2000 ... In years of higher prices, impacts of marketing loans on production would be smaller because program benefits would be lower. Conversely, in years of lower prices, impacts would increase ... Soybean and cotton acreage are each up about 1 million acres...”*.

No que diz respeito ao *MLA*, o USDA entende que: *“Disaster payments are typically dispensed after production decisions have been made, and it can therefore be argued that such assistance does not distort production. On the other hand, if producers have expectations of future assistance based on past government actions, then the prospect of disaster payments may influence production decisions. With three emergency assistance packages enacted in less than 2 years, farmers may now expect this type of government assistance to be more likely when prices or production are low”*.

Ainda sobre o *MLA* continua o trabalho do USDA: *“Expectations of disaster assistance when prices or*

¹⁸ “U.S. Farm Program Benefits: Links to Planting Decisions & Agricultural Markets” – Paul C. Westcott and C. Edwin Young – ERS/USDA, Agricultural Outlook, October 2000

production fall to low levels increase expected producer returns and may lead to higher production than would otherwise occur. Thus, disaster assistance may encourage producers to keep riskier land in production”.

Resumindo a avaliação sobre estes programas da política agrícola americana o trabalho do USDA conclui afirmando: “...*agricultural programs increases U.S. production somewhat by affecting planting decisions in the aggregate and/or in acreage of specific crops. As consequence, each program exerts some effects on market prices, domestic use, and exports*”. Mais adiante o trabalho continua: “*Increased production resulting from these programs will also tend to lower prices, and prices declines ... Nonetheless, production remains higher as a result of these programs, although except for marketing loans, aggregate acreage impacts appear to be small*”.

Em relação a segunda parte da premissa básica – a repercussão dos efeitos da política doméstica sobre o mercado mundial – faz-se os comentários a seguir.

Um estudo elaborado pelo ICAC¹⁹ mostra que o preço internacional do algodão vem caindo nos últimos anos e, apesar disso, a produção tem aumentado. Dentre as razões para tanto, o estudo aponta as medidas governamentais. Neste sentido comenta o estudo: “*Medidas adotadas por governos para proteger os agricultores em muitos países do impacto provocado pela queda nos preços das mercadorias também estão afetando a oferta mundial de algodão. Em geral, os programas governamentais de sustentação de preços e rendas estão aumentando a produção mundial em um volume calculado em dois milhões de toneladas acima do que seria produzido aos preços atuais, sem tais medidas*”.

Em outro trecho, o estudo diz que os três maiores países produtores (China, EUA e Índia) são os responsáveis pela maior parte do aumento da produção. Especificamente em relação aos EUA, o estudo afirma: “*O aumento na produção de algodão pela terceira temporada consecutiva em 2001/02, apesar dos preços de mercado que continuam abaixo da média, pode ser explicado pela contínua influência do pagamento recorde de 4 bilhões de dólares em programas governa-*

mentais de algodão “upland” no exercício financeiro do ano 2000, pelos lucros relativamente favoráveis do algodão em relação a outras safras concorrentes à época do plantio pelo programa de seguros para a colheita”.

Um outro trabalho do ICAC²⁰ contém comentários que confirmam o que foi expresso nos parágrafos anteriores. Este trabalho reporta-se a um estudo conjunto do ICAC realizado com a FAO, quando foi desenvolvido um modelo para estimar o impacto dos subsídios sobre os preços. Este trabalho identificou que: “...*the decline in U.S. production would result in average international cotton prices 6 cents higher than realized in 1999/00 and 12 cents higher than expected in 2000/01*”. Mais adiante, o trabalho afirma: “*There is no doubt that with higher prices production in non-subsidizing countries would increase ... The impact of removal of U.S. subsidies would have an estimated net positive effect of 3 cents on average cotton prices in 1999/00, and 6 cents in 2000/01. If it is assumed that subsidized production in all countries would respond as in the theoretical exercise for the U.S., the impact of a removal of direct subsidies worldwide would have an estimated net positive effect of 17 cents on average cotton prices in 2000/01*”. O trabalho conclui dizendo: “*It is reasonable to expect that a removal of subsidies would result in less variation in season average prices from year to year, but little effect would take place in the long-term as production would shift to other countries*”.

5.3 - Impacto das Medidas de Apoio/Incentivo às Exportações

No caso das medidas de apoio/incentivo às exportações, mencionadas no item 3.2 anterior, a análise do impacto deve ser feita separando-se o *Step 2* do *GSM* e do *SCGP*. O primeiro por tratar-se de um caso de subsídio à exportação e o segundo de mecanismo de garantia de crédito.

Em relação ao *Step 2*, a ANEA argumenta que ele se constitui em uma forma de subsídio à exportação. A este respeito afirma o documento da ANEA²¹: “*Outro claro subsidio de exportação dos Estados Unidos é o*

¹⁹ “Mercado Mundial de Algodão: Mais Preços Baixos no Horizonte” - Estudo de Autoria de Carlos Valderrama Becerra, Economista Chefe do ICAC, que foi apresentado durante o III Congresso Brasileiro do Algodão, em 31/08/2001, realizado na cidade de Campo Grande (MS)

²⁰ “Production and Trade Policies Affecting The Cotton Industry” – A Report by the Secretariat of ICAC – September 2001

mecanismo conhecido como Step 2. A sistemática deste mecanismo consiste em pagar a diferença entre o preço mais barato de algodão americano, tipo Middling 1.3/32 no Norte Europeu, e a média das 5 cotações internacionais mais baratas, do mesmo tipo de algodão, Cif Norte Europeu, menos 1,25 cts/lb. Portanto, mesmo quando o algodão americano estiver cotado à níveis de preço acima dos internacionais, o governo americano garante, através deste mecanismo, a competitividade do algodão americano no mercado internacional, subsidiando a diferença”.

O documento da ANEA prossegue dizendo: “... o LDP está desenhado para que as cotações do algodão americano no mercado internacional sejam as mais baratas. Mas, mesmo quando este mecanismo falhar e a cotação do algodão americano ficar acima daquela de outros algodões, existe um outro mecanismo, o Step 2, que paga esta diferença a mais, garantindo desta forma a competitividade do algodão americano. Em qualquer circunstância, o algodão americano está pronto a competir nos mercados internacionais, amparando pelos programas de incentivos e subsídios relatados”.

As outras duas medidas, dependendo das condições em que sejam operacionalizadas, podem se tornar uma forma disfarçada de subsídio à exportação. Com isso, um produto que seja exportado ao amparo de um programa nessas condições irá concorrer de forma desleal com o produto de outros países.

No caso deste tipo de medida, a interveniência do governo americano geralmente é feita para dar as operações de crédito condições mais vantajosas do que as prevalentes em condições normais de mercado. Assim é que, usualmente, os créditos à exportação garantidos pelo governo oferecem prazos e taxas de juros preferenciais, significativamente mais favoráveis do que os importadores poderiam conseguir diretamente em bancos comerciais. Esta diferença pode ser entendida como o subsídio embutido na operação, caracterizando a “*circumvention*” prevista no Artigo 10 do AsA. Neste caso, os EUA estariam, de forma disfarçada, concedendo um subsídio à exportação do algodão.

5.4 - As implicações para o mercado nacional

Conforme mencionado, uma das principais conse-

quências da política agrícola americana é deprimir os preços internacionais ou impedir que os mesmos se recuperem. Segundo o documento da ANEA²²: “*Para os demais países produtores, inclusive o Brasil, o resultado é que o preço na porteira, para seus produtores, é o valor equivalente ao do AWP, aproximadamente, sem o benefício do subsídio representado pelo LDP. Se consideramos que o valor do LDP superou o AWP neste ano safra, podemos dimensionar o ônus que recai no resto do mundo por conta dos subsídios dos Estados Unidos. Outros países podem ter mecanismos para apoiar seus produtores, mas nem de longe se aproximam, em valores, ao tamanho da ajuda dada pelo governo americano a seus produtores*”.

Tal fato pode inibir os produtores brasileiros em continuarem investindo na produção, prejudicando não só o nível tecnológico existente nos cultivos atuais, como também impedindo a expansão natural e em bases competitivas da área e da produção. Não é demais repetir que, por mais eficientes que sejam os produtores brasileiros, não é possível competir com os recursos do tesouro americano.

A partir de 1995, a produção brasileira vem crescendo, a ponto de, no ano de 2001, viabilizar exportações da ordem de 147,3 mil toneladas. Como movimento contrário, as importações reduziram-se, atingindo o seu mais baixo nível (81,3 mil toneladas) nos últimos dez anos.

Por outro lado, como consequência da continuidade dos baixos níveis de preços no mercado internacional, a produção brasileira deverá recuar em 2002 para 786,5 mil toneladas, uma redução de 16% sobre 2001. Em decorrência, estima-se que o Brasil não conseguirá manter o nível de exportação verificado em 2001, recuando-o para 86,0 mil toneladas em 2002 (uma redução de 42%). Completando o quadro, a expectativa é que as importações voltem a crescer, atingindo 133,0 mil toneladas (acréscimo de 64%).

Fazendo-se uma extrapolação para os demais países do MERCOSUL, a ANEA constata que a situação é ainda pior. Citando as próprias palavras da ANEA²³: “*O efeito é ainda mais nocivo em nossos vizinhos do Mercosul, onde a produção está caindo 30% no Paraguai, de 100 para 70 mil toneladas, e quase 60% na Argentina, de 170 a 70 mil toneladas. Portanto, o Mercosul*

²¹ vide citação na nota nº 01

²² vide citação na nota nº 01

deve passar de uma produção de 1,2 milhões de toneladas em 2001 para algo próximo de 900 mil toneladas em 2002 o que corresponde a uma redução de aproximadamente 25%. O que justifica, plenamente uma representação dos países do Mercosul na OMC, contra os Estados Unidos”.

Um outro fator que pode prejudicar o crescimento da produção nacional é a possibilidade dos EUA exportarem para o Brasil algodão a preços que não correspondam à realidade de custos dos produtores americanos. No ano de 2000, as importações provenientes dos EUA representaram 23% do total das importações brasileiras. Cabe destacar que este percentual foi o mais alto dos últimos dez anos. Como a produção americana é fortemente subsidiada, em especial pelo LDP, a entrada deste produto no mercado brasileiro é prejudicial ao produto nacional, uma vez que a competitividade do produto americano está calcada nos subsídios dado pelo governo daquele país.

No plano externo, a concorrência desleal do produto americano pode impedir que o Brasil venha a se tornar um exportador de algodão. Isto decorre do fato de que preços internacionais deprimidos, por causa da política doméstica americana, podem não viabilizar possíveis exportações do produto brasileiro. Ademais, a possibilidade dos americanos poderem exportar produtos ao amparo de programas que, ao facilitarem o crédito à exportação criam circunstâncias artificiais, diminui as condições de competitividade com as quais se defronta o produto brasileiro.

6 - A Compatibilidade com as Regras da OMC

Constatadas as implicações negativas dos instrumentos da política agrícola americana para a produção brasileira de algodão, é necessário avaliar a compatibilidade dos mesmos em relação aos compromissos assumidos pelos EUA junto à OMC. Por se tratar de medidas referentes à agricultura, a primeira verificação a ser feita é em relação ao Acordo sobre Agricultura – AsA. Essa conformidade não se esgota apenas nas disposições do AsA. Todavia, a possibilidade de prevalência de outros dispositivos legais da OMC para medidas na área agrícola irá depender da excepcionalidade prevista no Artigo 13 do AsA – “cláusula da paz”.

6.1 – O Dispositivo da “Cláusula da Paz”

O Artigo 13 do AsA – “cláusula da paz” - estabelece um tipo de “anistia” para as medidas que estejam

em conformidade com os critérios do AsA, desde que observado alguns condicionantes. Em outras palavras, caso se verifique esses condicionantes previstos no Artigo 13, as medidas de política agrícola ficam isentas de contestação com base em outros normativos da OMC.

No caso da “caixa-verde”, para se beneficiarem da “cláusula da paz” as medidas devem estar em consonância com o previsto no Anexo 2 do AsA conforme o disposto no item (a) do Artigo 13, transcrito a seguir:

(a) domestic support measures that conform fully to the provisions of Annex 2 to this Agreement shall be:

(ii) exempt from actions based on Article XVI of GATT 1994 and Part III of the Subsidies Agreement; and

(iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994

Em relação as demais medidas de apoio interno (medidas da caixa-amarela), o Artigo estabelece as seguintes condições para a vigência da “cláusula da paz”:

(b) domestic support measures that conform fully to the provisions of Article 6 of this Agreement including direct payments that conform to the requirements of paragraph 5 thereof, as reflected in each Member's Schedule, as well as domestic support within de minimis levels and in conformity with paragraph 2 of Article 6, shall be:

(ii) exempt from actions based on paragraph 1 of Article XVI of GATT 1994 or Articles 5 and 6 of the Subsidies Agreement, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year; and

(iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year

Quanto aos subsídios à exportação, a proteção da “cláusula da paz” só se verifica se a medida estiver em plena conformidade com a Parte V do AsA, conforme o disposto no item (c) do Artigo 13, transcrito a seguir:

(c) export subsidies that conform fully to the provisions of Part V of this Agreement, as reflected in

each Member's Schedule, shall be:

(ii) exempt from actions based on Article XVI of GATT 1994 or Articles 3, 5 and 6 of the Subsidies Agreement.

6.2 – Compatibilidade das Medidas de Apoio Interno

Em relação às medidas de apoio interno e, segundo as notificações enviadas pelos EUA ao Comitê de Agricultura - COA, o *PFC* e o *CRI* são considerados como medidas da “caixa-verde” enquanto o *LDP* e o *MLA* são classificados como medidas da “caixa-amarela”. O *QLP* até o presente momento ainda não foi objeto de notificação ao COA, pois essa medida foi editada no ano 2000. Assim sendo, em relação ao *PFC* e o *CRI*, uma vez que esses dois programas já foram notificados como da “caixa-verde”, entende-se que os mesmos estariam sob a proteção da “clausula da paz”.

No caso das demais medidas de apoio interno, a condição essencial é que “...such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year”. Com base em uma avaliação preliminar, depreende-se que o volume de subsídio concedido em anos recentes é superior ao praticado em 1992. Uma série histórica dos gastos do governo americano com as medidas de apoio para o algodão permite verificar que em 1999 o montante de gastos com o algodão (US\$ 2.335,6 milhões) superou o que foi gasto tanto em 1992 (US\$ 1.626,2 milhões) como em 1993 (US\$ 1.719,3 milhões).

Não se dispõe de dados posteriores a 1999, porém, os indicativos são que os EUA aumentaram os seus gastos com as medidas de apoio ao algodão. Segundo informação da ANEA²⁴: “Podemos estimar que os Estados Unidos vão despende no programa *LDP*, em subsídios para a comercialização da atual safra de algodão, mais de 2,6 bilhões de dólares, sem considerar outros subsídios para o produtor de algodão, contemplados na lei agrícola americana, e muito acima dos níveis de 1992 ... Se consideramos que este ano safra o preço médio de mercado do algodão, na porteira do produtor americano será de 32,40 cts/lb, o valor da safra equivale, aproximadamente, a 3,1 bilhões de dólares. Portanto os Estados Unidos vão gastar, em *LDP* para o algodão, quase o valor de merca-

do da safra que está promovendo. Este valor, absurdamente alto de subsidio, gerado pelo *LDP*, se reflete no fato que o *AWP* no último trimestre de 2001, chegou ao nível de 20 cts/lb, quando o preço médio das 5 cotações mais baratas do tipo Middling 1.3/32 Cif Norte Europa chegou a 34 cts/lb no fim de Outubro de 2001. E o *LDP* chegou a superar os 31 cts/lb”.

O Centro para Desenvolvimento Rural e Agrícola da Universidade de Iowa realizou um trabalho²⁵ onde busca avaliar a compatibilidade da política agrícola americana com os compromissos na OMC. Neste trabalho, ao estimarem, a partir de informações do USDA, o total de gastos com o algodão chegaram aos seguintes valores: US\$ 2.027 milhões para o ano de 2001 e US\$ 2.067 milhões para o ano de 2002. Estes valores são superiores aos que foram gastos em 1992 e 1993 conforme o estipulado para efeitos da isenção prevista pela “clausula da paz”.

Assim, entende-se que o *LDP*, o *MLA* e o *QLP* não estão mais sob o amparo da “clausula da paz”. Por conseguinte, esses três instrumentos podem ser examinados e contestado à luz dos demais normativos da OMC, em especial o Artigo XVI do GATT 1994, os Artigo 5 e 6 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias - SCM, o Artigo II do GATT 1994 e o Artigo XXIII do GATT 1994.

6.3 – Compatibilidade das Medidas de Apoio/Incentivo à Exportação

No caso dessas medidas (*Step 2*, *GSM* e *SCGP*), entende-se que devem ser abordadas de forma separada. O *Step 2* configura-se como uma medida direta de subsídio à exportação enquanto as outras duas estão ligadas a operações de crédito à exportação.

Ao se falar em subsídio à exportação, deve-se ter presente o disposto no Artigo 8 do AsA que prevê: “Each Member undertakes not to provide export subsidies otherwise than in conformity with this Agreement and with the commitments as specified in that Member's Schedule”. De forma complementar, o Artigo 3 do AsA, no parágrafo 3, estabelece: “...a Member ... shall not provide such subsidies in respect of any agricultural product not specified in that Section of its Schedule”.

²⁴ vide citação na nota nº 01

²⁵ “U.S. Farm Policy and the World Trade Organization: How Do They Match Up?” – Chad E. Hart and Bruce A. Babcock – Working Paper 02-WP294 – Center for Agricultural and Rural Development – Iowa University – February 2002

Consultada à Lista de Compromissos dos EUA, a qual foi consolidada na Rodada Uruguai, não foi encontrado nenhum registro de programa de subsídio à exportação para algodão. Entende-se que um país não poderá introduzir novas formas de subsídio à exportação que não conste de sua Lista de Compromissos. Ao assim proceder, e por estar claramente infringindo o Artigo 8 do AsA, o país não mais poderá contar com o amparo do Artigo 13 do AsA, sem prejuízo de eventuais contestações dentro do próprio AsA. Tal situação se aplica ao *Step 2* que por estar em discordância com o disposto no Artigo 13(c)(ii) do AsA poderá ser objeto de contestação baseando-se no Artigo XVI do GATT 1994 e no Artigo 3 do SCM.

No caso de medidas ligadas a operações de crédito à exportação, como o *GSM* e o *SCGP*, deve ser lembrado o disposto no parágrafo 1 do Artigo 10 do AsA. Segundo este parágrafo: “*Export subsidies not listed in paragraph 1 of Article 9 shall not be applied in a manner which results in, or which threatens to lead to, circumvention of export subsidy commitments...*”. Medidas dessa natureza não necessariamente constituem-se em subsídios à exportação, tudo irá depender das condições em que essas operações sejam realizadas.

Como não existe ainda nenhum normativo de caráter multilateral a esse respeito, entende-se que deve prevalecer o disposto no parágrafo 10 do AsA acima mencionado. Caso seja constatada a existência de subsídios nessas operações elas poderão ser contestadas baseando-se no Artigo XVI do GATT 1994 e no Artigo 3 do SCM.

7 – Conclusões

Diante do exposto, três pontos podem ser destacados: *i)* a influência cada vez maior que os subsídios oficiais americanos tem sobre o volume e o valor da produção do algodão com as conseqüentes implicações sobre o mercado internacional dessa fibra; *ii)* a consolidação do processo de reestruturação da cotonicultura nacional pode sofrer sérias dificuldades frente a esse quadro de elevados subsídios por parte do governo americano e *iii)* uma avaliação preliminar sugere ser possível encontrar incompatibilidades entre os programas da política agrícola americana e os normativos da OMC e os compromissos assumidos pelos EUA junto a esse organismo.

Nestas circunstâncias, seria factível fazer uso dos

recursos da OMC para contestar esses programas. Para tanto, sugere-se que seja feita uma investigação mais detalhada sobre esses programas com vistas a se solicitar consultas e eventual formação de um *panel*. Apresenta-se a seguir, sem prejuízo de outras constatações que venham ser feitas posteriormente, alguns pontos que devem ser levados em conta por essa investigação:

As medidas a serem investigadas são o *LDP*, o *MLA*, o *QLP*, o *Step 2*, o *GSM* e o *SCGP*. Quanto ao *PFC* e o *CRI*, entende-se que são medidas amparadas pelos critérios da “caixa-verde” e nesse caso a discussão iria por outra linha que é o questionamento dos princípios e regras que norteiam o enquadramento de medidas na “caixa-verde”. Tal discussão, no nosso ponto de vista, foge à meta da presente proposta.

No caso do *LDP*, do *MLA* e do *QLP*, a proteção da “clausula da paz” perde a sua validade na medida em que os gastos atuais superam os decididos em 1992. Desta forma, o disposto no Artigo 13(b)(ii) deixa de valer para essas três medidas.

Assim sendo, abre-se a possibilidade de se contestar essas medidas baseando-se no parágrafo 1 do Artigo XVI (*Subsidies*) do GATT 1994 e nos Artigos 5 (*Adverse Effects*) e 6 (*Serious Prejudice*) do SCM.

O *Step 2*, por sua vez, configura-se como uma medida direta de subsídio à exportação. Na Lista de Compromissos dos EUA não consta nenhuma medida dessa natureza para o algodão, o que não está de acordo com o previsto no Artigo 8 do AsA. Assim sendo, entende-se que, além de outras medidas cabíveis dentro do próprio AsA, o disposto no Artigo 13(c)(ii) também não se aplica.

Nessas condições, entende-se que essa medida fere os termos dos Artigos 3 (*Incorporation of Concessions and Commitments*) e 8 (*Export Competition Commitments*) do AsA, o Artigo 3 (*Prohibition*) do SCM e o parágrafo 1 do Artigo XVI (*Subsidies*) do GATT 1994. O *Step 2* deverá ser considerado como subsídio proibido.

O *GSM* e o *SCGP* são medidas ligadas a operações de crédito à exportação. Dependendo de seus termos e condições, elas podem ser consideradas como uma forma de subsídio à exportação, isto é, uma medida de efeito equivalente. Neste caso, além de estarem em discordância com o previsto no parágrafo 1 do Artigo 10 do AsA, poderiam ser contestadas baseando-se no parágrafo 1 do Artigo XVI (*Subsidies*) do GATT 1994 e no Artigo 3 (*Prohibition*) do SCM. A exemplo do *Step 2*, poderão ser avaliadas como subsídio proibido.

BIODIVERSIDADE DA AMAZÔNIA: UM NOVO ELDORADO?¹

Alfredo Kingo Oyama Homma²

1.Introdução

Este artigo apresenta as principais sinergias de mercado para os produtos extrativos, agrícolas e madeireiros na Amazônia para os anos futuros. As variáveis econômicas e ambientais externas, os interesses comerciais dos países desenvolvidos, o processo de urbanização, com a manutenção do poder político rural e a maior integração do setor primário, deverão orientar os rumos da Amazônia no futuro.

Será que a exploração de plantas medicinais, aromáticos, inseticidas e corantes naturais vai ser a grande riqueza da Amazônia no futuro? Um exemplo desse prognóstico afirma que em 2050 a Amazônia seria capaz de produzir 1,28 trilhão de dólares, equivalente a dois PIBs atuais do país. O valor da produção em dólares seria distribuída da seguinte forma: petróleo, 650 bilhões; medicamentos e cosméticos, 500 bilhões; agricultura e extrativismo, 50 bilhões; minérios, 50 bilhões; carbono, 19 bilhões; turismo, 13 bilhões; e madeira, 3 bilhões (Coutinho, 2001).

É interessante verificar a facilidade com que a Amazônia, ao longo da sua História, tem sido envolvida em mitos e fantasias acerca de suas potencialidades e mistérios. O desconhecimento científico sobre a região tem contribuindo sobremaneira para o surgimento

desses mitos. Mesmo na atualidade, a despeito das facilidades dos meios de comunicação, como a disseminação do transporte aéreo, telefones, celulares, internet, entre outros, o surgimento de mitos, muitas vezes vem revestido de roupagem científica.

Pode-se afirmar que o primeiro grande mito surgiu com a obsessão da busca da Fonte da Juventude, por Juan Ponce de León (1474-1521), que veio na segunda viagem de Cristóvão Colombo, em 1493. Juan Ponce de Leon, até a sua morte, em Cuba, em 1521, descobriu Porto Rico, em 1506, e a Flórida, em 13/03/1513, procurou tenazmente encontrar a Fonte da Juventude.

Outro mito que os exploradores espanhóis se dedicaram foi a busca do El Dorado, nos séculos 16 e 17, acreditando sobre a existência de fabulosas cidades de ouro e prata transmitidas pelas lendas indígenas dos Andes.

Sem dúvida que esses mitos foram importantes para a ampliação do conhecimento sobre a geografia, da flora e da fauna e, também, para realimentar ainda mais os mistérios sobre a Amazônia. A primeira descida do Rio Amazonas, que recebeu o seu batismo, pela expedição de Francisco Orellana, em 1541/1542, foi na crença da busca de riquezas impulsionadas pelo mito do El Dorado.

A epopéia do ciclo da borracha deu surgimento, também, a várias concepções da Amazônia como: “Inferno Verde”, publicado em 1904, do escritor pernambucano Alberto Rangel; “Amazônia Misteriosa”,

¹ Esta pesquisa faz parte do Projeto de Apoio ao Desenvolvimento de Tecnologia Agropecuária para o Brasil (Prodetab).

² Pesquisador da Embrapa Amazônia Oriental e Professor Visitante da FCAP, Caixa Postal, 48, CEP 66017-970, Belém, Pará, e-mail: homma@cpatu.embrapa.br

editado em 1925, do carioca Gastão Cruls; e “A Selva”, do escritor português Ferreira de Castro, publicado em 1930.

Com a eclosão da questão ambiental na Amazônia, a partir do final da década de 80, criou-se o mito da biodiversidade, baseado na exportação de plantas medicinais, aromáticas, inseticidas e corantes naturais como sendo a grande riqueza do futuro. Associa-se a este mito a idéia de exportar água da Amazônia e da venda de créditos de CO₂ sequestrados das florestas, mediante o provável bloqueio dessas áreas.

O salutar recado que está sendo transmitido através destas informações é de conseguir o desmatamento zero na Amazônia, pelos evidentes prejuízos à biodiversidade e do efeito estufa. O corolário dessa hipótese conduz a dois equívocos, um relacionado com a possibilidade da destruição total da Amazônia até 2030 e, outro, de transformar a biodiversidade como sendo o pote de ouro no fim do arco-íris, como a redenção de todos os problemas econômicos.

Quanto ao primeiro equívoco, uma versão pessimista afirma que em 2030, cerca de 95% da Amazônia estará desmatada. Em 1980, quando o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial – Inpe divulgou a primeira estimativa da área desmatada na Amazônia Legal, com base nas imagens do satélite Landsat – MSS, referente a 1975, era pouco mais de 15 milhões de hectares, atingiu mais de 41 milhões de hectares em 1990 e mais de 60 milhões de hectares em 2001, o equivalente à superfície dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Mesmo com esse ritmo, o máximo que poderia alcançar seria dobrar a atual área desmatada, atingindo cerca de 30% da Amazônia Legal. O processo de urbanização da sociedade brasileira, em que apenas 18,78% da população é rural, prevalecendo tendência similar para a Região Norte, com 30,30%, segundo dados do Censo Demográfico 2000, não haverá mão-de-obra suficiente para promover tamanha envergadura de desmatamento.

A segunda dúvida envolve a própria definição da biodiversidade. A mídia está transmitindo a errônea concepção de que a biodiversidade da Amazônia como sendo algo mágico, por descobrir, que vai curar todos os males (câncer, Aids, produtos geriátricos, impotência, sobretudo doenças nobres de países desenvolvidos, etc.) e que a população regional vai ganhar fabulosas riquezas.

O que é biodiversidade da Amazônia? A biodiversidade é toda planta ou animal que já foi riqueza no passado e de plantas e animais explorados no momento, com problemas de preços, mercados, pragas e doenças, etc. e, de outros que poderão ser descobertos. Biodiversidade é o cacaueiro, a seringueira, o tomateiro, a batata-inglesa, a cinchona, o guaraná, a castanha-do-pará, o pau-rosa, o cupuaçu, a pupunha, o açaí, a madeira, etc. Biodiversidade inclui, também, plantas e animais exóticos como a juta, a pimenta-do-reino, o jambo, o mamão hawai, o mangostão, o rambutã, a durian, o nim, etc. e animais como búfalos, bovinos, etc.

É fácil perceber que todos estes produtos da biodiversidade constitui uma atividade econômica como outra qualquer no mundo. A transformação dos produtos da biodiversidade em riqueza vai depender de tecnologia, de investimentos no setor produtivo, do controle da cadeia produtiva, de mercado, entre outros. No caso da Amazônia, a exploração destes produtos da biodiversidade sempre pecaram pela formação de ciclos econômicos, o seu declínio e transferências de problemas e mazelas para o ciclo seguinte, com efeito retardado de C&T e baseado no uso predatório dos recursos naturais, com entrada e saída de recursos genéticos. A sociedade precisa amadurecer quanto à concepção da questão da biodiversidade e dos comércios nacional e internacional.

Na Amazônia, as exportações baseadas na extração de recursos naturais tem sido o fulcro do seu comércio exterior desde os primórdios de sua ocupação. Assim foi com as exportações de cacau, borracha, pau-rosa, castanha-do-pará, madeira, palmito, polpa de açaí, óleo de babaçu, camarões, pescado, peixes ornamentais, entre os principais, alguns com dependência externa quase integral. Estes produtos seguem a fase de expansão, estagnação e depois o declínio, decorrente do esgotamento, perda do poder de monopólio e aparecimento de substitutos. Assim foi com o ciclo do cacau, que teve o pico máximo de participação na economia colonial, com 96,6% do valor das exportações (1736), a da seringueira como terceiro produto da pauta das exportações nacionais por 30 anos (1887-1917) e teve o pico máximo de participação em 1910, com 39,1% e, novamente, em 1945, por ocasião da Segunda Guerra Mundial, com 69,91% das exportações da Região Norte. O pau-rosa teve a sua participação máxima nas exportações da Região Norte, em 1955, com 16,11% e, a castanha-do-pará, em 1956, com 70,57%. No contexto histórico mudou-se das exportações de produtos extrativos vegetais para o extrativismo mine-

ral, que atualmente representam $\frac{3}{4}$ do valor das exportações do Estado do Pará.

As Organizações Não-Governamentais têm defendido a idéia de que os produtos ecologicamente e socialmente corretos deverão constituir a pauta principal de exportação da Amazônia no futuro, que seriam negociados em bolsas de valores internacionais. Classificam estes produtos em “commodities ambientais” como a água, energia, madeira, minério, biodiversidade, reciclagem e controle de emissão de poluentes e as “eco-commodities”, que são produtos fabricados com conceitos ecologicamente corretos (Koehler, 2001).

Perpassa, também, para as opiniões públicas nacional e mundial a concepção de que haverá um grande mercado de *commodities* ambientais e de *eco-commodities*, na Amazônia. Essa visão, fortemente apoiada pelas ONGs, nacionais e externas, organismos internacionais e governos de países desenvolvidos acreditam que o futuro da Amazônia estaria relacionado com a venda de serviços ambientais (crédito de CO₂), produtos da biodiversidades (fármacos, cosméticos, inseticidas naturais, frutas nativas, etc.), venda de água, madeira certificada, entre outros. Seria a alternativa econômica para conter as principais ameaças ambientais que pesam sobre a Amazônia.

Em termos macroeconômicos, verifica-se que a Região Norte constitui a porta de entrada de peças e matérias-primas importadas através dos benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus, para montagem, com vigência garantida até 2013. Sem dúvida que a implantação da Zona Franca de Manaus gerou empregos e renda e drenou a população rural e com isso reduziu os desmatamentos e queimadas no Estado do Amazonas e, similarmente, no Estado do Amapá. Os interesses econômicos dos países exportadores tornaram a Zona Franca de Manaus, como um dos melhores entrepostos do mundo, atingindo o vasto mercado interno brasileiro.

No lado das importações, novamente a Região Norte revela a sua importância como fonte de minérios, sobretudo minérios eletro-intensivos, madeira, pimenta-do-reino, camarões, castanha-do-pará, palmito, óleo de dendê, soja, peixes ornamentais, peixes congelados, óleo essencial de pau-rosa, entre os principais. A crise energética em 2001 trouxe à tona as discussões sobre exportações de minerais eletro-intensivos com energia subsidiada e dependentes do uso de carvão vegetal, quanto aos baixos preços imputados a essas matérias-primas.

2.A Inserção da Amazônia no Mercado Mundial

A balança comercial da Região Norte vem apresentando déficits desde 1994, atingindo a cifra de mais de 2,26 bilhões de dólares em 1996. O aumento da renda real das populações mais desfavorecidas, com a implantação do Plano Real, em 1994, promoveu um crescimento na demanda de bens duráveis, fazendo disparar os produtos montados na Zona Franca de Manaus. Dessa forma, as exportações, principalmente de minérios e madeira no Estado do Pará, apesar do crescimento constante nos últimos anos, não foram suficiente para compensar o déficit. Este desequilíbrio da balança comercial da Região Norte acompanha a tendência nacional verificado a partir de 1995. Deve-se ressaltar a característica da balança comercial deficitária da Amazônia desde a década de sessenta, com alguns períodos positivos no final da década de oitenta e início de noventa.

As importações da Região Norte dos Estados Unidos (17,90%), Japão (17,41%), Coreia do Sul (11,77%) e Venezuela (6,38%) representaram, em 2000, mais da metade do total. Estas importações estão relacionadas à combustível e componentes mecânicos e eletrônicos para a indústria de montagem da Zona Franca de Manaus, sem acompanhar o ciclo de vida e de nacionalização dos produtos. No caso de produtos agrícolas, destacam-se as importações de trigo, óleos essenciais e leite, com valores que alcançam 55 milhões de dólares. Somente as importações de leite, em 2000, através da Zona Franca de Manaus, foram superiores a US\$ 12 milhões, que não é compensado pela expansão da pecuária leiteira e da indústria de laticínios nos Estados de Rondônia e Pará, destinados a exportação para o Sul e Sudeste do país.

Quanto às exportações da Região Norte, o Japão (16,78%), Estados Unidos (14,22%), Argentina (10,09%), Holanda (6,88%) e Bélgica (6,74%), representaram mais da metade das aquisições em 2000. Considerando-se o ano base 2000, refletindo a tendência verificada nos últimos anos, as importações concentraram-se para minério de ferro (20,52%), minerais eletro-intensivos (alumínio, alumina, bauxita) (23,64%) e caulim (4,51%) e, recursos naturais como a madeira e derivados (11,27%), castanha-do-pará (0,83%), palmito (0,27%), óleo de pau-rosa (0,03%), camarões (0,63%), peixes ornamentais (0,08%), peixes congelados (0,05%), produtos agrícolas como pimenta-do-reino (1,81%), óleo de dendê (0,22%), soja (0,11%), café

(0,03%) e couros (0,03%). Dessa forma, a imagem associada à Amazônia, de que a biodiversidade como sendo o maior filão para as exportações, com exceção da madeira, representa algo insignificante. As exportações de soja que estão sendo utilizadas como justificativas para as construções de hidrovias, ferrovias, asfaltamento e abertura de novas estradas são insignificantes no valor das exportações da Região Norte. Quanto aos recursos naturais, estes ao longo da história passaram por diversos ciclos econômicos, sendo substituídos quando são esgotados ou decorrentes de aparecimentos de novas áreas produtoras.

O aspecto perverso da balança comercial é o de-sequilíbrio verificado pelos países que são grandes exportadores como o Japão, Estados Unidos, Malásia, China, Venezuela, Coreia do Sul, Hong Kong, entre os principais, versus valor das importações realizadas. A posição individualista dos governos estaduais tende a prejudicar uma negociação coletiva de interesse regional para a melhoria das relações de troca e de uma política de exportação, mas visível pelo lado dos países importadores, através de suas ativas representações diplomáticas na Amazônia e dos programas de cooperação técnica.

Tomando como base o ano de 2000, o comportamento de cada unidade federativa da Amazônia com o mercado mundial é bastante heterogêneo. No caso do Estado do Acre, apesar da ênfase ambientalista, destaca-se como exportador de madeira (49,59%) e cujas importações chegam a ser quase quatro vezes o valor das exportações. O Amapá, outro Estado com a ênfase ambientalista, as exportações de madeira (58,86%) e de cromo (25,68%), nióbio, tântalo, manganês, superam mais de 90% do valor das exportações. O valor das importações de petróleo representou 70% do total e, apesar disso, apresentou uma balança comercial positiva. As exportações de madeira e derivados predominam também em Rondônia (92,74%) e Roraima (88,21%).

No Estado do Amazonas, as importações superam em mais de cinco vezes as exportações, responsável pelo déficit na balança comercial da Região Norte e do país. As exportações de extrato para Coca-Cola representaram 37,18% do valor total e, o restante, pulverizado, em aparelhos eletrônicos e equipamentos e, no caso de recursos naturais (castanha-do-pará, peixes ornamentais e óleo essencial de pau-rosa) representaram apenas 1,19%. As importações pulverizam por conjunto de componentes eletrônicos e peças.

As exportações de minérios de ferro e de minerais eletro-intensivos representam para os Estados do Pará e Maranhão, respectivamente, 71,94% e 85,29% do valor total e as importações estão relacionadas com o petróleo e trigo, entre os principais. Ambos os Estados apresentam balança comercial positiva. O Estado de Mato Grosso apresenta um volume de exportações que é superior a 11 vezes as importações, com a dominância da soja e no Estado de Tocantins, as exportações de soja e de ouro representam quase 90% do valor total. A exportação de soja pelos portos fluviais dos Estados do Amazonas e Pará vai apenas criar um falso equilíbrio na balança comercial.

3. Algumas Sinergias de Mercado

Neste cenário, quais seriam as possíveis mudanças com relação ao mercado que poderiam ocorrer nos próximos anos para a Amazônia? Algumas suposições precisam ser colocadas para estabelecer possíveis campos para reflexão:

a) A importância da Amazônia como fonte de matéria-prima mineral, da abundância de recursos energéticos e hídricos para atender aos interesses industriais dos países desenvolvidos, como já vem ocorrendo.

A dependência quase absoluta dos principais blocos econômicos (Estados Unidos, Japão e União Europeia) em minerais como nióbio, manganês, alumínio, cobalto, cromo, tântalo, estanho, zinco, antimônio, cobre, platina, níquel, tungstênio, vanádio, chumbo, molibdênio, entre outros, contrastam com a existência de grandes estoques no Brasil e, em especial, na Amazônia. O Brasil detém 88,3% das reservas de nióbio do planeta, segunda reserva mundial de caulim, com 14,1%, terceira de bauxita, fluorita e talco, quinta de ferro e magnesita, sexta de estanho, sétima de níquel, sem falar nos demais, dos quais grande parte está localizada na Amazônia.

A participação da produção mineral do Estado do Pará em relação ao país é de 27,5% (alumínio), 85,6% (bauxita), 54,7% (caulim), 29,5% (ferro), 96,5% (manganês), 23,3% (ouro) e 6% (silício) (Silva, 2002). A exploração das reservas de manganês no Estado do Amapá, a partir de 1957 até seu esgotamento em 1997, marcou o início do ciclo mineral na Amazônia. Pesados investimentos, associados a capitais internacionais, procedem a viabilização da extração e o transporte de matéria-prima para os centros industrializados.

O Projeto Carajás, a partir da década de 80, acoplado a um conjunto de investimentos em infra-estrutura constitui a recente experiência de desenvolvimento baseado no extrativismo mineral. A magnitude dos estoques de recursos minerais, pela possibilidade de obtenção da matéria-prima a baixo custo, dos problemas ambientais decorrentes do processo de beneficiamento nas economias centrais, induzem à instalação dessas atividades na Amazônia.

É o que acontece, por exemplo, com o beneficiamento da bauxita, para a produção de alumínio, onde 79% do custo final de produção é o custo da energia elétrica, daí a razão principal para a construção da Hidrelétrica de Tucuruí. Esta mesma assertiva vale para a produção de ferro gusa dependente de carvão vegetal obtido de forma insustentável. Mesmo àquelas atividades mais dinâmicas e com forte modernização tecnológica, a preocupação com os custos ambientais e o esgotamento (por exemplo, a exaustão das reservas de manganês da ex-Icomi, dos recursos madeireiros, etc.) nunca foram considerados, mas apenas a conjuntura do mercado em curto prazo.

Outro aspecto dessa modernização periférica relacionado com a extração de recursos naturais e nas exportações de matérias-primas mostra a baixa interação com outros setores da economia regional ao resto do Brasil e à própria economia global, com baixos investimentos no sentido da sua verticalização. O mais grave é que os benefícios econômicos e sociais têm sido bastante baixos, como se pode verificar pelos indicadores econômicos de renda per capita (superior apenas à do Nordeste) e, mais recentemente, do Índice de Desenvolvimento Humano. Outro destaque refere-se ao sentimento nacionalista quanto a exportação de matérias-primas minerais, esquecendo-se que o país é também um grande importador desses recursos (petróleo, carvão, cobre, fertilizantes, gás natural, etc.), com ligeira vantagem para as exportações.

Com o processo de globalização, o controle e o acesso a recursos naturais estratégicos deve-se acentuar e, com esse enfoque, deve caminhar a modernização tecnológica da Amazônia no futuro. O principal problema da privatização da CVRD é a alienação de recursos minerais aos interesses capitalistas internacionais e, acoplado com isso, uma modernização tecnológica com baixo poder de integração com a economia regional e para os interesses da sociedade brasileira no futuro, em nome da suposta ineficiência do serviço público.

b) - Grande estoque de recursos madeireiros, que constitui a maior pauta de produtos da biodiversidade sendo exportados no presente.

Na Amazônia, são produzidos 70% da madeira do país e a exportação de produtos madeireiros representa 17% do valor total de toda a exportação. O Brasil possui 1/3 das florestas tropicais remanescentes do mundo e estão concentradas na Amazônia e resquícios na Mata Atlântica. Nos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Pará, estima-se que o setor participa com 15% na composição do PIB regional.

As exportações de madeira e seus subprodutos beneficiados poderão representar uma substancial fatia no comércio externo na Amazônia. As pressões dos consumidores externos quanto à retirada racional deverá forçar na adoção de procedimentos mais compatíveis, cuja entrada de multinacionais está associada ao grau de dificuldade do empresário local em se adaptar às normas internacionais. A forte dependência do mercado nacional, que consome 86% da madeira extraída na Amazônia, tem retardado a adoção de sistemas mais apropriados de extração (Smeraldi & Veríssimo, 1999). O setor madeireiro no país representa 4% do PIB e 8% no valor das exportações e, no Estado do Pará, é o terceiro no ranking das exportações, perdendo apenas para os minérios (Campbell, 2000).

A região oeste do Pará, com a oferta de energia, converteu-se em novo *front* de exploração, vem aumentando o número de madeiras nos Municípios de Altamira, Itaituba e Brasil Novo (Ferreira, 2000). Em 1999, a arrecadação do ICMS no Estado do Pará foi inversamente proporcional, onde o comércio estadual e interestadual de madeira em tora recolheu insignificantes R\$ 8.249.324,65. Já a cobrança referente ao comércio de madeira serrada e laminada foi de apenas R\$ 25.047.722,08. A soma desses dois valores corresponde a apenas 3,18% da arrecadação do Estado do Pará.

Mesmo sendo um instrumento de mercado, a certificação poderá conter o avanço da atividade madeireira (Romero, 2000; 2001). De acordo com o Instituto de Manejo Florestal e Agrícola (Imaflora), que com a Scientific Certification System (SCS), dos Estados Unidos, a SGS Forestry Qualifor Program, da Inglaterra, e a associação da Rainforest Alliance e a Smart Wood Program, dos Estados Unidos, forma o grupo das cinco entidades credenciadas para emissão do selo do Forest Stewardship Council (FSC), com sede em Oaxaca, no México. No dia 30 de junho de 2002, as áreas certifica-

das no mundo somavam 29,3 milhões de hectares, com predominância da Europa (64,3%), América do Norte (16,7%), América Latina (12,0%), África (3,8%) e Ásia (3,1%), sendo apenas 1.182.640 hectares no Brasil. A primeira empresa a ter selo verde na Amazônia foi a Madeireira Itacoatiara Ltda., da Precious Wood Amazon, de origem suíça, com 80.571 hectares e a segunda a Gethal Amazonas, de origem gaúcha que foi comprada pelos norte-americanos, com uma área de 40.862 hectares no Município de Manicoré.

A Madeireira Itacoatiara Ltda. iniciou suas atividades em Itacoatiara, Amazonas, em 1994, desenvolvendo o manejo florestal nos critérios internacionais, conseguiu a obtenção do selo verde em 1997 (Valéria, 1999). Com isso conseguiu abrir mercados, antes fechados, na Europa. A empresa paraense Juruá Florestal Ltda., no Município de Moju, recebeu no dia 6 de abril de 2001, o certificado florestal do FSC, sendo a primeira empresa madeireira nacional da Região Norte a receber o selo, em uma área de 12.000 hectares (Souza, 2001). A adoção das normas foi feita em parceria da Embrapa, Cifor, Fundação Floresta Tropical, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, FCAP e o DFID. No dia 7 de maio de 2001, a Cikel Brasil Verde S/A, sediada em Paragominas, Pará, com 140.658 hectares, foi a quarta empresa a receber certificação florestal do FSC, representando a metade das florestas certificadas da Amazônia (Conger, 2001; Fujiyoshi, 2001).

Das possíveis mudanças que deverão ocorrer, a venda de madeira certificada é o que deverá ter o maior crescimento nos próximos anos, atendendo a pressão dos consumidores internacionais. A incapacidade dos madeireiros locais, em se adequarem às novas mudanças, pode fazer com que este setor seja controlado por madeireiras internacionais.

c) - Possível crescimento de produtos oriundos na Amazônia no qual se insere a noção de Natureza, produtos orgânicos, green products, valor social, entre outros a identificação do Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE).

A BSE, que ficou conhecido como o mal-da-vaca-louca, em 1986, na Inglaterra, cuja gravidade iria combinar com o alastramento do foco da febre-aftosa, descoberto em 21 de fevereiro de 2001, nas proximidades de Londres, trouxe a desconfiança dos consumidores dos países desenvolvidos quanto à qualidade dos alimentos. A desconfiança dos consumidores dos países desenvolvidos diz respeito aos alimentos, em cujo pro-

cesso produtivo foram utilizados fertilizantes químicos, inseticidas, fungicidas, herbicidas, hormônios de crescimento, carrapaticidas, antibióticos, entre dezenas de outros produtos comumente utilizados pela moderna agricultura.

Não é sem razão, portanto, a desconfiança dos europeus e japoneses com relação aos produtos transgênicos. Este aspecto está produzindo, como consequência, o crescimento do mercado de produtos orgânicos, aquele que proíbe o uso de fertilizantes e defensivos químicos e integra técnicas como adubação verde, rotação de culturas, compostagem, entre outras. No caso da criação animal, feita pelo mesmo princípio, é vetado o uso de herbicidas nos pastos, carrapaticidas e quaisquer processos artificiais de crescimento.

O mercado de produtos orgânicos, que apareceu timidamente, no final da década de 70, vem crescendo aceleradamente na Europa, Estados Unidos e Japão. A publicação do livro “A Primavera Silenciosa”, da bióloga Rachel Louise Carson, em 1962, deflagrou o movimento pelo meio ambiente e a proibição do uso do DDT nos Estados Unidos, em 1972 e, dos perigos do uso de agrotóxicos e da importância da agricultura orgânica.

No caso brasileiro, cerca de duas dúzias de produtos orgânicos já foram credenciados e estão sendo exportados. À guisa de ilustração, estes produtos são: café, laranja, soja, horticultura, óleo de dendê, açúcar mascavo, banana, cacau, guaraná, uva, arroz, erva-mate, manga, óleos essenciais, urucum, mel, óleo de babaçu, chá, gengibre, goiaba, palmito, leite, carne bovina, morango e outros em vias de certificação. Vários produtos da Amazônia tiveram a sua certificação (urucum, óleos de dendê e babaçu, palmito, cupuaçu), uma vez que o guaraná certificado como orgânico é produzido na Bahia.

O processo de classificação como produto orgânico é efetuado por entidades nacionais credenciadas e vinculadas com certificadoras internacionais. Como a credibilidade é importante perante os consumidores, o processo é rigoroso, pode demorar vários anos e constantemente avaliado, cujas despesas precisam ser cobertas pelos agricultores interessados. A dimensão do interesse desse mercado pode ser avaliada pelo fato de que já existem mais de dez certificadoras nacionais e estrangeiras atuando no país, a mais antiga, desde 1978. Muitas dessas certificadoras têm atuação local, fornecendo selo verde para produtos agrícolas para venda nas feiras e supermercados do Rio Grande do Sul, São

Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco. A exportação de produtos orgânicos exige o selo verde fornecido por uma certificadora acreditada nos países importadores.

No país, o Instituto Biodinâmico, fundado em 1982, com sede em Botucatu, vinculado ao International Federation of Organic Agriculture Movements – Ifoam, e da alemã Deutsche Akkreditierungsrat - DAR, vinham atuando isoladamente até o ano passado. A chegada de certificadoras internacionais como a alemã BCS Öko-Garantie, com presença em 45 países, no final de 2000, em São Paulo; da francesa Ecocert Brasil, presente em mais de 50 países, no início de 2000, em Porto Alegre e, da americana Farm Verified Organic - FVO, com atuação em 11 países de quatro continentes, estabelecendo-se em Recife, no final de 2000, são sinais que o mercado de produtos orgânicos deve aquecer nos próximos anos.

Neste cenário do emergente mercado de produtos orgânicos, é interessante verificar que, salvo determinadas restrições, muitos produtos da Amazônia podem ser enquadrados na categoria de orgânicos, desde que esforços sejam orientados neste sentido. Verifica-se que grande parte dos produtos agrícolas, produzidos pela agricultura familiar, tais como arroz, milho, mandioca, cupuaçu, banana, castanha-do-pará, pimenta-do-reino, cacau, café, pupunha, etc. pelo baixo nível tecnológico vigente, não empregam fertilizantes químicos, herbicidas, inseticidas, etc. Por exemplo, os pequenos produtores derrubam a floresta e efetuam o plantio de arroz sem nenhum uso de fertilizantes, ao contrário do arroz proveniente do Rio Grande do Sul e assim por diante. O aspecto antiambiental decorre do fato destes produtos serem obtidos mediante a derrubada de áreas de floresta densa ou de vegetação secundária. A democratização dos *green products* poderá ter como reflexo, com a ampliação do mercado, a adoção de procedimentos em larga escala, inviabilizando determinados nichos de mercados locais.

Por exemplo, a ampla utilização da casca de coco para assentos de veículos, produzidos na Amazônia, pode conduzir à larga utilização de matéria-prima disponível no Sudeste Asiático, bem como do couro vegetal dos seringueiros do Acre, e assim por diante. A valorização do nome Amazônia, como produto, pode neutralizar este aspecto em curto prazo, mas será inevitável a produção em larga escala se o mercado entender a sua real importância. Um mercado que deverá crescer bastante nos próximos anos, tanto em nível interno como externo, está relacionado com as fruteiras nati-

vas e exóticas produzidas na Amazônia (guaraná, cupuaçu, açaí, pupunha, bacuri, castanha-do-pará, mamão, acerola, melão, mangostão, abacaxi, etc.).

Desses produtos, é bem provável a transformação do guaraná como novo produto universal, associado com o nome Amazônia, destacando-se a região como produtora de extrato desse produto. A competição com as áreas produtoras no próprio país, nos Estados situados na faixa da Mata Atlântica, bem como de países tropicais, poderá repetir o exemplo da seringueira e induzir à perda do mercado regional.

Algumas dessas plantas, como o açaí, cupuaçu, guaraná, pupunha, estão sendo cultivadas em diversas partes do país e, a Costa Rica e Equador, tornaram-se grandes exportadores de palmito de pupunha.

A produção de fármacos, aromáticos, inseticidas e corantes naturais poderá atingir substancial valor na pauta de exportações regionais, principalmente pelos investimentos na área de cosméticos e fármacos e da fundação do Centro de Biotecnologia da Amazônia, que estão sendo realizados na Zona Franca de Manaus. As experiências da Merck com o plantio de jaborandí em Barra de Corda, Maranhão, indicam a importância da verticalização, em associações com as multinacionais, caso contrário, continuar-se-á como mera exportadora de matéria-prima. No caso de plantas medicinais, o interesse está relacionado com determinadas doenças de países desenvolvidos e de alto nível de renda (colesterol, pressão alta, produtos geriátricos, câncer, etc.).

d) - Inserção no mercado de serviços ambientais, como crédito de CO₂, exportação de água, de salvaguardas internacionais como a propriedade intelectual e da não de ajuda para salvar a floresta.

No período de 13 a 24 de novembro de 2000, estiveram reunidos em Haia, representantes de 180 países e a presença de mais de 2 mil cientistas participantes da 6ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima (COP-6).

A lógica de toda essa discussão está relacionada com o Protocolo de Kyoto, discutido no período de 1 a 11 de dezembro de 1997, com a adesão de 159 nações. Que estabeleceu que as nações industrializadas devem reduzir suas emissões de CO₂ e de outros gases de efeito estufa nesta década para cerca de 5% abaixo dos níveis de 1990. É interessante que o Protocolo de Kyoto

isenta mais e 130 países, incluindo o Brasil, China Índia e México, de quaisquer restrições sobre poluição industrial, apesar de sua evidente contribuição.

Esse aspecto pode, inclusive, induzir à transferência de indústrias poluidoras para os países subdesenvolvidos, cujo remanejamento poderá aumentar a poluição. É nesse contexto que nasce o mercado de crédito para gases de efeito estufa, no qual os países que conseguirem reduções de emissões de gases abaixo de suas metas poderão vender esse crédito para outros países. Mesmo a simples redução de 5% dos níveis de 1990, significa um enorme custo para as economias dos países desenvolvidos em termos de mudanças nas suas plantas industriais, desta forma seria mais barato adquirir estes créditos. Existem diversas alternativas para reduzir os gases de efeito estufa, tais como o uso de álcool como combustível, energias hidrelétrica, solar e eólica, melhoria nos sistemas de transporte coletivo, redução das queimadas na Amazônia, etc.

Outra alternativa seria o reflorestamento, seqüestrando o CO₂ existente na atmosfera liberado pelas indústrias localizadas em outros continentes, criando os “poços de carbono”. Além das árvores para produção madeireira, as culturas perenes, como o dendê, seringueira, cacau, etc. Seriam passíveis de serem incluídas como seqüestradoras de CO₂, para um determinado período e, para isso, seria necessário determinar a sua capacidade de estocagem. No caso do reflorestamento, muitas empresas já se adiantaram para possíveis vendas desse carbono estocado. Na Amazônia, as atenções se voltam para a inclusão de sua vasta floresta natural, mediante “desmatamento evitado” no contexto do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, apoiada por diversas ONGs e de alguns governos estaduais, como o do Acre e o do Amapá, para apoiar políticas estaduais. Verifica-se que não existe unanimidade das ONGs em nível internacional, dependendo da sua linha política, como a Greenpeace, WWF e Amigos da Terra, preocupados em que os países desenvolvidos cumpram as suas obrigações.

Várias dúvidas precisam ser esclarecidas quanto à inclusão das florestas nativas da Amazônia para servirem como depósitos de carbono em troca da poluição dos países desenvolvidos. Em primeiro lugar, é a questão da soberania da Amazônia, uma vez que, implicitamente, entende-se que as empresas multinacionais venham bloquear determinados espaços na região, por um período desconhecido. Por mais atrasada que seja a questão da soberania em um mundo globalizado, da

existência de inúmeras multinacionais em solo brasileiro, com indústrias, fábricas, serviços, etc., a cessão de áreas, criando novas formas de ingerência espacial e geopolítica, deve ser tratada com muito cuidado. Outros aspectos práticos dizem respeito, quanto ao valor desses serviços ambientais, criados artificialmente; qual é a forma de contrato; quem vai administrar esses espaços; a quem vai beneficiar; é para atender determinadas políticas de governos estaduais?

As ONGs tem afirmado, categoricamente, que a inclusão das florestas amazônicas no MDL poderia drenar maciços recursos externos, que seriam revertidos em favor dos pequenos produtores, ribeirinhos, extrativistas, indígenas, programas ambientais, entre outros, evitando o desmatamento e adotando ou subsidiando práticas ditas sustentáveis. No contexto teórico, este argumento encontra forte apoio, ao considerar que se as florestas amazônicas prestam serviços ambientais em nível planetário, nada mais justo que os países desenvolvidos paguem pela sua preservação. A incapacidade da sociedade brasileira em frear o desmatamento na Amazônia, da adoção de políticas conflitantes e do baixo valor imputado à biodiversidade, constituem um convite para essa intromissão externa.

Outra fonte de dúvida está relacionada com a administração dos recursos externos que seriam drenados com a inclusão das florestas nativas da Amazônia no MDL, quanto ao valor a ser pago, tempo de bloqueio, entre outros. A grande questão é se o MDL não vai se transformar apenas em um loteamento da Amazônia com projetos ambientais cujos principais interessados seriam grandes firmas multinacionais, criando o “colonialismo do carbono”, promovendo o seqüestro de CO₂, compensando, assim, a poluição provocada pelos países desenvolvidos.

e) - O mercado doméstico é mais importante que o mercado externo.

É regra corrente na Amazônia o enfoque para as exportações no discurso das autoridades governamentais, políticos, ONGs, produtores, pesquisadores, entre outros. No contexto histórico aconteceu com o cacau, a borracha, o óleo essencial de pau-rosa, a castanha-do-pará, a pimenta-do-reino e, mais recentemente, com os minérios, soja, entre os principais.

Entretanto, o maior mercado da madeira é o doméstico, com 86% do total extraído, o que prejudica o interesse pelo manejo florestal. A inexistência de estatísticas de comércio interestadual dificulta essa avaliação.

ção, mas se computar a produção local e o volume exportado, verifica-se que o mercado interno é mais importante para a Amazônia. Isso é válido para o conjunto dos produtos agrícolas nos quais a região tem posição destacada no cenário nacional (mandioca, banana, dendê, cupuaçu, abacaxi, café, cacau, laranja, arroz, milho, etc.), dos produtos pecuários (bovinos, bubalinos, etc.), pescado, produtos extrativos (polpa e palmito de açaí, castanha-do-pará, madeira), entre outros. O recente crescimento do mercado de frutas nativas da Amazônia tem nos mercados local e nacional como sendo dominantes.

Nesse contexto, mesmo a Zona Franca de Manaus, responsável pelo déficit da balança comercial da Região Norte é superavitária quando se considera o fluxo do seu comércio interestadual, razão da sua sobrevivência e do seu sucesso duvidoso em longo prazo (Benchimol, 1998; 1999). Dessa forma, “exportar para dentro” torna-se mais importante como elemento de política pública para a Amazônia do que a ênfase imaginária voltada para o mercado externo (Bacal, 2001). Os Estados do Amazonas, Roraima, Rondônia e Acre, que apresentam déficit na sua balança comercial, dependem mais do comércio interestadual do que o comércio externo.

Resolver questões relativas à segurança alimentar, democratizar o acesso a fontes de proteína animal às populações mais desfavorecidas, gerar renda e emprego para o conjunto da população amazônica, onde 69,70% já vivem nas áreas urbanas, deve constituir o núcleo de uma política social conectada com a melhoria ambiental. Dificilmente, isso será obtido mediante a ênfase para a exportação de produtos ambientalmente corretos (produtos não-madeireiros, produtos orgânicos, madeira manejada, produtos da biodiversidade, etc.), como está se apregoando. Há necessidade de enfatizar a melhoria da produtividade da agricultura tradicional (culturas anuais, perenes e pecuária), cujo atraso tecnológico está se tornando irreversível, como a solução para conseguir conter estas atividades na fronteira interna já conquistada e promover a sua recuperação.

As atividades agrícolas intensivas no uso de mão-de-obra ou em terra, ou que não seria possível apropriar economias de escala e, àquelas concernentes ao esgotamento de determinados recursos naturais, serão alternativas para a Amazônia. A pecuária e o reflorestamento para produção de celulose, compensados, carvão vegetal e madeiras nobres, por exigirem grandes

extensões de terra e da menor rigidez quanto as normas de poluição ambiental, as chances de sua expansão na Amazônia são amplas.

4. Conclusões

Existe a necessidade de se entender que uma política de incremento às exportações é sempre uma via de mão dupla. Uma região cuja exportação sempre foi baseada em produtos primários de alto peso/volume, a tendência é que os custos do frete de retorno sejam baixos desestimulando a industrialização local, pelas facilidades de importação (Haddad, 1999).

Nesse sentido, é totalmente impossível imaginar que a região seja exportadora exclusiva, onde apenas um sai ganhando. Uma política apropriada seria que todos saiam ganhando, o que implica no estabelecimento de mecanismos de troca, instalação de beneficiamento conjunto, entre outros. Na Região Norte, as exportações totais em 2000 foram de US\$ 3,3 bilhões e as importações em US\$ 4,3 bilhões, com déficit de quase US\$ 1 bilhão, decorrentes das importações da Zona Franca de Manaus, que precisaria ser compensado por maiores exportações regionais, das mudanças nas relações de troca desfavoráveis e da verticalização associada com os países importadores.

O caráter regional da Amazônia, que foi desaparecendo com a implantação de grandes programas setoriais do Brasil em Ação (1996) e do Avança Brasil (1999), tende a destruir ações concretas de propostas de desenvolvimento regional e da atuação conjunta de governos estaduais. Apesar do discurso ambientalista, os países desenvolvidos estão aproveitando a Amazônia como fornecedora de matéria-prima mineral, intensivos em energia e como entreposto comercial de seus produtos industrializados.

As possibilidades de a Amazônia aumentar a sua participação de produtos agrícolas vai depender da sua capacidade de responder aos desafios de ordem sanitária (bovinos, produtos agrícolas, etc.), de oferta com qualidade, da aplicação dos incentivos econômicos para àqueles que realmente necessitam, da infra-estrutura de exportação, entre os principais. Quando os europeus tomaram a decisão de sacrificar 3 milhões de bovinos, suínos e ovinos por causa da febre-aftosa, verifica-se que a questão da sanidade precisa ser levada a sério. No caso da Amazônia, se for associada à tendência mundial dos produtos que utilizem o mínimo de produtos químicos, produtos verdes e orgânicos e da idéia

da Natureza que a região representa, uma significativa fatia do mercado poderia ser abocanhada.

Desde que procedimentos corretos sejam adotados com relação ao meio ambiente e quanto à ética social, grande parte dos produtos amazônicos podem ser considerados como orgânicos. Nesse elenco, incluem-se a produção de carne bovina, reflorestamento, palmito de pupunha, frutas nativas, cosméticos e plantas medicinais, entre outros, com grandes possibilidades de serem incluídas na pauta de exportações da Amazônia, desde que sejam feitas com técnica.

É bem provável o crescimento do mercado de *commodities* ambientais e de *eco-commodities* da Amazônia, nos próximos anos. Mas a pauta de produtos tradicionais, como minérios, energia, produtos eletro-intensivos e do uso de carvão vegetal, atividades intensivas em água, de terra e de mão-de-obra, de produtos poluentes, continuarão dominando os rumos da economia regional. O mercado doméstico sempre deverá ser mais importante que o externo, pela magnitude da população brasileira.

A diplomacia tradicional estruturada nas relações de poderes político e militar precisa ser mais agressiva para as relações econômicas e comerciais do Brasil com outros países, no contexto da Amazônia. Muitos dos programas de ajuda externa para a Amazônia são conflitantes para os interesses da sociedade brasileira e, ao implantar essas ações de forma unilateral, tendem a influenciar nas políticas internas regionais, drenando recursos humanos, financeiros e materiais, além de colocar a Amazônia como uma mercadoria de troca. Não se deve esquecer, também, que o maior mercado brasileiro é o interno, pela magnitude da população, e que não se justifica, que produtos que possam ser produzidos no próprio local sejam importados de outros locais distantes ou do exterior.

Naturalmente que não se justifica plantar trigo ou batata inglesa na Amazônia, de buscar a auto-suficiência integral, por exemplo, mas não tem sentido importar maciças quantidades de leite, fibra de juta e borracha natural. O movimento de globalização deve ser contrastado com um movimento local privilegiando as atividades para o mercado interno, de consumo local e a sua verticalização.

A melhoria do desempenho das exportações amazônicas vai depender de inovações tecnológicas, ao aprimoramento da qualidade, à criação de marcas in-

ternacionais e não através da desvalorização cambial ou de subsídios artificialmente criados.

Finalmente, a utopia ecológica que se tenta colocar a componente externa direcionando o mercado futuro e as atividades da Amazônia alicerçada em *commodities* ambientais e *eco-commodities*, poderão constituir em ameaça do que em oportunidade concreta. Produtos tradicionais de exportação deverão ter o maior peso na economia e o mercado interno continuará a ser mais importante na geração de renda e emprego para a população regional. As políticas públicas na Amazônia direcionadas para grandes obras infra-estruturais, para viabilizar determinadas atividades produtivas poderão evidenciar a sua incoerência para os anos futuros, uma vez que as maiores limitações estão relacionadas com a fraqueza em C&T, de maior assistência técnica e de programas sociais, entre os principais. A outra incoerência decorre, por exemplo, nos editais competitivos de pesquisa e da colaboração externa para a Amazônia, acreditando em *commodities* ambientais e *eco-commodities*, desconhecendo as atividades produtivas de interesse local e nacional, que já estão trazendo consideráveis prejuízos para a população local e para o próprio meio ambiente que se quer preservar.

Referências consultadas

- BACAL, C. O paradoxo da exportação. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 6, 7 e 8 jul. 2001. p.A-3.
- BENCHIMOL, S. Comércio exterior da Amazônia brasileira. Manaus, Editora Valer, 1999. 226p.
- BENCHIMOL, S. Exportação da Amazônia brasileira 1997. Manaus, Editora Valer, 1998. 227p.
- BUCHALLA, A.P. A era dos super-remédios. *Veja*, São Paulo, 26 jun. 2002, p. 94-101.
- CAMPELL, U. Madeiras sonégam ICMS. *O Liberal*, Belém, 28 mai. 2000. p.12.
- CARDONA, I. Só 20% da madeira sai legalmente da Amazônia. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 19 out. 1999. p.A-9.
- CONGER, L. Programa certifica produtos de madeira. *Gazeta Mercantil Latino-americana*, São Paulo, 7 a 13 mai. 2001. p.7.
- COUTINHO, L. A floresta dá dinheiro. *Veja*, São Paulo, 22 ago. 2001. p. 76-81.
- FERREIRA, P.R. Expansão das serrarias. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 13 dez. 2000. (Amazônia, p.6).
- FUJIYOSHI, S. Cikel recebe selo verde pela maior área de floresta nativa. *Gazeta Mercantil Pará*, Belém, 8 mai. 2001. p.1.
- HADDAD, P.R. A concepção de desenvolvimento re-

-
- gional. In: HADDAD, P.R.; BARBOSA, M.M.T.L.; CALDAS, R.A.; PINHEIRO, L.E.L.; MIZUTA, K.; SOUSA, I.S.F.; BRANDÃO, G.E.; GAMA, G.B.M.N.; KUABARA, M.Y.; LOPES, E.F. A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: estudo de clusters. Brasília: CNPq/Embrapa, 1999. p.9-22.
- KOEHLER, A. Made in Brasil em bolsa verde. *Gazeta Mercantil Paraná*, Curitiba, 29 jun. 2001. p.2.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. Secretaria de Política Agrícola. As regras e disciplinas para o comércio agrícola internacional e a Organização Mundial do Comércio – OMC. Brasília, 2001. 66p.
- RICUPERO, R. Os cafezais de Hamburgo. *A Lavoura*, Rio de Janeiro, 102(631):30, dez. 2000.
- ROMERO, S. Exploração madeireira se desloca na Amazônia. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12, 13 e 14 jan. 2001. p.A-7.
- ROMERO, S. Madeiras do Pará habilitam-se ao selo verde. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 26 out. 2000. p.A-10.
- SILVA, A.R.B. A importância da indústria mineral paraense no mercado mundial. p.8.
- SMERALDI, R. & VERÍSSIMO, A. Acertando o alvo: consumo de madeira no mercado interno brasileiro e promoção da certificação florestal. São Paulo: Amigos da Terra – Programa Amazônia; Piracicaba, SP: Imaflora; Belém, Imazon, 1999. 41p.
- SOUZA, A.P. Juruá ganha selo de qualidade do FSC. *Gazeta Mercantil Pará*, Belém, 10 abr. 2001. p.1.
- VALÉRIA, M. A importância da certificação. *Gazeta Mercantil Pará*, Belém, 15 abr. 1999. p.4.

ALGODÃO: SUBSÍDIOS AMERICANOS CRIAM EXCESSO DE PRODUÇÃO QUE PREJUDICA OUTROS PAÍSES

Roger Thurow e Scott Kilman¹

No passado, os subsídios agrícolas foram criticados por aumentar as distancias entre países ricos e pobres. Depois de 11 de Setembro, tais subsídios tem produzido igualmente acentuada controvérsia: eles atuam diretamente contra o esforço americano de combate à pobreza global como parte de ampla campanha contra o terrorismo.

Receosos de que a miséria no mundo em desenvolvimento pode constituir a base para a instabilidade e o terrorismo, o governo americano está pensando em promover ajuda ao desenvolvimento e abertura do mercado. Porém, esta estratégia está prejudicada pelos subsídios aos agricultores americanos, os quais ajudam a deprimir os preços globais de alguns produtos vitais que os países em desenvolvimento produzem.

Como resultado, a população de Mali que deveria estar aliviada com a ofensiva americana antipobreza está se tornando mais alienada e zangada. Mali é um país predominantemente muçulmano, tem sido em grande parte pacífico desde o **11 de setembro**, porém, frustrações vem sendo observadas. Enquanto isso, um novo Plano Agrícola, rico em subsídios, é aprovado, significando que muitos cotonicultores americanos receberão do governo, este ano, metade de suas rendas.

“Nossa retórica não alcança o nosso comportamento”, diz Allan Gray, um Economista Agrícola da Uni-

versidade de Purdue. “Isto vai mostrar que quando a pressão vem de fora, a política doméstica americana sempre supera a política externa”. Enquanto os subsídios protegem os agricultores na América e em diversos outros países, da queda dos preços mundiais, eles geralmente deprimem ainda mais os preços, encorajando a produção continuada, e assim, enfraquecem os produtores nos países menos subsidiados.

A América é o maior exportador mundial de algodão, e o Oeste Africano é o terceiro, estando ambos sujeitos às forças do mercado as quais haviam cortado os preços em 66% desde 1995 para 40 centavos de dólar/libra (1 libra corresponde a 0,453 kg). O mercado mundial de algodão, está estagnado desde que a indústria têxtil russa, grande consumidora de fibras, entrou em colapso nos anos de 1990. Ainda mais, está competindo de forma crescente, com o polyester, o qual está se tornando mais popular em algumas partes do mundo.

Armados com US\$ 3.4 bilhões em subsídios diretos, os fazendeiros americanos colheram no ano passado a produção recorde de 4.42 milhões de toneladas de algodão, agravando a gordura americana e empurrando, na maioria dos produtores no mundo, os preços para baixo do ponto de equilíbrio receita-despesa. Este ano, os cotonicultores americanos estão na expectativa de embolsar ainda mais, graças ao Plano Agrícola de US\$118 bilhões para seis anos, assinado pelo Presidente Bush, em Maio. O Programa de governo assegura aos fazendeiros, dinheiro federal de cerca de 70 centavos de dólar por libra de algodão, para complementação em caso de possível crise de mercado. Diferentemente dos vários Planos Agrícolas do passado, este úl-

¹ Editorialistas do Wall Street Journal.

timo não requer do agricultor, para qualificar-se à ajuda, que parte de suas terras fique em descanso.

Em contraste, o governo de Mali, encontra-se pressionado por seu povo, para oferecer os mais básicos serviços de saúde e educação à nação, uma das dez menos desenvolvidas do mundo, a qual não pode oferecer subsídios de forma alguma.

De acordo com o Banco Mundial e o FMI, o Algodão pode se constituir em uma peça chave para a redução da pobreza de Mali e dos países vizinhos. No Centro e Oeste da África, a cultura do algodão emprega mais de dois milhões de famílias. O algodão africano é colhido a mão e é tão bom quanto o algodão americano. O relatório estima que a remoção dos subsídios americanos - que corresponde a mais de US\$5 bilhões/ano de subsídios em todo o mundo - produziria uma queda na produção americana e levaria ao rápido crescimento dos preços internacionais de algodão. Como consequência, a renda dos países do Oeste e do Centro da África seria aumentada em cerca de US\$250 milhões. Esta é uma soma grandiosa para a região onde um vasto número de pessoas vive com menos de um dólar/dia. Em vez disso, o inverso está acontecendo. Os subsídios aumentam nos Estados Unidos e em Mali, o governo está informando aos agricultores que este ano receberão 10% menos da Companhia Estatal de Algodão.

Ao alargar a diferença de riqueza, os subsídios semeiam uma colheita potencialmente amarga. Cidadãos dos países produtores de algodão do Oeste e do Centro da África, onde o Islamismo é a principal religião, estão superpovoando as cidades Européias. Por enquanto o perigo não é iminente. Os governos seculares de Mali alertam que as frustrações estão crescendo com a persistência da pobreza. Dois anos atrás, a última vez que o governo de Mali reduziu os preços pagos aos agricultores, eles boicotaram seus campos, fazendo cair a produção, e o choque fez cambalear toda a economia, causando 3% de declínio no produto interno bruto. No meio do caminho, durante o período do plantio agrícola, o governo, temendo instabilidade, retornou o preço ao nível do ano anterior. Mr. Diallo, líder da União Sindical dos produtores que ajudou a organizar o boicote do plantio não considerou a possibilidade de diminuir a revolta social no futuro. “Os americanos sabem que os seus subsídios estão matando muitas economias no mundo em desenvolvimento”.

No Delta do Mississippi, existe pouca concordância para tais argumentos. Os agricultores americanos

não querem a competição adicional dos cotonicultores africanos. Com a indústria têxtil americana encolendo, eles estão vendendo cada vez mais as suas produções para compradores do exterior. Cerca da metade da produção americana de algodão está sendo vendida para o mercado externo, onde ela compete com o algodão cultivado por produtores de baixo custo de produção da China, Paquistão e África. O Sr. Hood, cotonicultor do Delta do Mississippi e defensor da classe, diz que “o Delta necessita dos cotonicultores os quais não podem subsistir sem os subsídios.”

A razão dessa dependência de subsídios é que os agricultores são os produtores com maiores custos de produção no mundo, podendo o Delta chegar a US\$600.00/acre (1 acre corresponde a 0,4 ha). Poderiam cultivar milho, soja e trigo muito mais barato, porém, dizem que grande parte dos investimentos seriam perdidos.

Os fazendeiros americanos não tem sido sempre assim dependentes de subsídios. Porém, os agricultores, de repente, se enervaram quando a crise econômica Asiática reduziu o rápido incremento de exportação. Washington atuou rapidamente criando elevados níveis de ajuda financeira. O novo Plano Agrícola, em relação ao passado, traz o País de volta para um longo período de agressividade em subsídio agrícola, e com pouquíssimas restrições de plantio aos agricultores. Como resultado, tais produções pesadamente subsidiadas, provavelmente manterão os preços da commodity deprimidos mesmo com o crescimento da economia mundial.

O Congresso, não a Casa Branca, é quem prepara a política agrícola americana. Os dois mais poderosos membros do Comitê de Agricultura da Casa são do Texas, quinto estado maior produtor de algodão. Cinco Senadores de outros estados produtores de algodão, inclusive do Mississippi, fazem parte de outras Câmaras do Comitê de Agricultura. Sugestões de redução dos subsídios agrícolas americanos para ajudar à África são quase sempre desconsiderados, usando o argumento dos prejuízos que adviriam para a economia e da perda de empregos na região do Delta com a adoção da medida.

Em Korokoro, como no Delta do Mississippi, o Algodão também é considerado “Rei”, porém os agricultores do primeiro tem uma vida paupérrima. Entrevistouse um clã de duas famílias, localizado fora da cidade de Fana, que opera um dos maiores cultivos de algodão de Mali- 50 acres. O clã é formado de 86 pessoas, a maioria de parentes, os quais vivem em um espaço superpovoa-

do, com cabanas de adobe de um ou dois quartos. Embora em 2001 tenham produzido 40 toneladas métricas de algodão, eles não apresentam qualquer sinal de opulência. Não dispõem de serviços básicos como eletricidade, água encanada e telefone. A TV da casa está conectada em uma bateria de carro. Enquanto a maioria das crianças atualmente freqüente a escola, poucos adultos tiveram essa oportunidade. O clã possui dois tratores, apenas utilizados no preparo da terra. Tudo é feito a mão: plantio, adubação e colheita.

O objetivo deste ano é comprar novos equipamentos e implementos agrícolas, inclusive para a colheita, mas a perspectiva é sombria dado a queda de preço do produto. No ano passado, os cotonicultores de Mali receberam 13 centavos do dólar/libra de algodão, depois de deduzido as despesas. Este ano, receberão apenas 11 centavos/libra devido ao aumento no preço dos fertilizantes. Em Mali, tudo é pago, desde a escola e a pílula contra malária, até o pagamento dos dotes às famílias das futuras esposas.

Perguntado sobre o que faz quando não pode pagar todas as despesas, o Sr. Coulibaly, 59, um dos mais velhos da família (com um inchaço de bócio no pescoço), respondeu: “Para nós, todos os agricultores, dos Estados Unidos e de Mali, são membros de uma mesma família. Portanto, nós não devemos permitir que um mesmo grupo de irmãos tenham todos os lucros enquanto os outros não ganhem nada.”

O dinheiro também é muito escasso para a Cia. de Desenvolvimento dos Textéis de Mali (CMDT), estatal do algodão, encarregada de todo o setor produtivo, desde o fornecimento da semente até o descaroçamento do algodão. De uma população de 11 milhões de habitantes, o algodão é responsável pelo sustento de 3 milhões de pessoas que dependem do produto no país.

Em 2001, os agricultores de Mali cultivaram mais de 250 mil toneladas de algodão em quase 1.3 milhões de acres. Foi uma produção recorde, mas, devido aos baixos preços no mercado externo, inferior ao custo de produção, a CMDT sofreu elevadas perdas. Este défi-

cit na CMDT, fez restringir os gastos em outros programas, como a construção de estradas e a melhoria da infra-estrutura nas regiões de produção de algodão, exercendo forte pressão sobre o magro orçamento do governo de Mali, que detém 60% da CMDT.

Agora, sob o estímulo do BIRD e do FMI, a organização está tentando uma reestruturação para depender mais do setor privado, a fim de repassar mais dinheiro para os agricultores.

Os Malianos questionam se estas reformas terão algum resultado sem mudanças na política de subsídios de algodão. “Seria melhor [para os EUA] pagar aos seus agricultores para não plantar algodão, disse o Presidente da CMDT”. Nós vemos os agricultores Americanos como nossos competidores, mas o problema é que não é uma competição justa.

Em Korokoro, Madou Sangare, 39, explica o sonho precioso da família Sangare, de utilizar a renda do algodão para mandar o irmão mais jovem, Bala, para estudar na França, ou nos Estados Unidos – em algum lugar- onde haja melhores empregos e perspectivas do que Mali. A esperança é que o irmão jovem envie dinheiro para os outros irmãos que ficam na fazenda, aliviando assim a dependência do preço de algodão. Agora, que o Bala está terminando o segundo grau, a receita do algodão está encolhendo, e o sonho está desvanecendo.

“Nós queremos que ele e todas as nossas crianças tenham uma vida melhor que as nossas”, disse Madou Sangare. Além do algodão, isto é uma coisa em que ele acredita, e que tem em comum com os agricultores americanos. “Não é isto o que todo o mundo deseja?” ele pergunta.

Tradução de
José Carlos Nascimento

Assessor da SARC/MAPA
Email:jnascimento@agricultura.gov.br

