

Janeiro de 1994

**Globalização e Regionalização:
Tendências da Economia Mundial
seu Impacto sobre os Interesses
Agrícolas Brasileiros**

Marcelo de Paiva Abreu

Eduardo H. M. M. Loyo

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

PROJETO PNUD/BRA/91/014

"Apoio ao Desenvolvimento de
Pesquisas em Política Agrícola"



Presidente

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

Diretor Executivo

Aécio Gomes de Matos

**Diretor de Administração e
Desenvolvimento Institucional**

Luiz Antônio de Souza Cordeiro

Diretor de Pesquisa

Claudio Monteiro Considera

Diretor de Políticas Públicas

Heitor Cordeiro Chagas de Oliveira

Diretores do Projeto PNUD/BRA/91/014

Adelina Teixeira Baêna Paiva e

Murilo Lôbo

Coordenação

Maria Helena Fagundes

O Projeto PNUD/BRA/91/014 "Apoio ao Desenvolvimento de Pesquisas em Política Agrícola" é financiado com recursos do empréstimo do Banco Mundial (2727-BR-Parte C), que tem como órgão gestor o Ministério da Fazenda, por intermédio da Comissão Técnica do Empréstimo 2727-BR, e como órgão executor o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD.

RELATÓRIOS DE PESQUISAS

Janeiro de 1994

Globalização e Regionalização: Tendências da Economia Mundial e seu Impacto sobre os Interesses Agrícolas Brasileiros

Marcelo de Paiva Abreu
Eduardo H. M. M. Loyo

Abreu, Marcelo de Paiva

Globalização e regionalização: tendências da economia mundial e seu impacto sobre os interesses agrícolas brasileiros; relatório final/Marcelo de Paiva Abreu, Eduardo H. M. M. Loyo. — Brasília: IPEA, 1994.

142p. (Série Estudos de Política Agrícola. Relatórios de Pesquisa; n.5)

1. Regionalização 2. Internacionalização 3. Comércio agrícola 4. Política agrícola 5. Liberalização comercial 6. GATT 7. NAFTA 8. MERCOSUL I. Loyo, Eduardo H. M. M. II. Título III. Série IV. IPEA

Agradecimentos

Os autores agradecem pelos comentários ou pela ajuda na obtenção de dados a Maria Helena Fagundes, Ana Luisa Fischer, Amilcar Gramacho, Renato Henz, Mauro de Resende Lopes, Patrick Low, Mario Marconini, Adelina Paiva, Guida Piani, Victor Prado, Reginaldo Rezende e Constantino Souto.

Sumário

Apresentação

Introdução

Capítulo 1

Comércio Agrícola Mundial e Negociações Multilaterais

- | | |
|--|----|
| 1.1. O Comércio Mundial de Produtos Agrícolas Temperados e Tropicais | 5 |
| 1.2. Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos | 9 |
| 1.3. A Agricultura no GATT | 47 |
| 1.4. Conseqüências da Liberalização | 54 |

Capítulo 2

Agricultura e Integração Regional

- | | |
|---|----|
| 2.1. Os Interesses Nacionais na Integração Agrícola da Europa | 59 |
| 2.2. O Nafta e a Agricultura | 82 |
| 2.3. PAC e Nafta: Lições para o Mercosul | 88 |

Capítulo 3

O Comércio Agrícola Brasileiro, a Rodada Urugui e as Iniciativas de Integração Regional

- | | |
|---|-----|
| 3.1. As Importações Agrícolas Brasileiras | 91 |
| 3.2. As Exportações Agrícolas Brasileiras | 95 |
| 3.3. Avaliação do Impacto de Cenários Prováveis Relativos ao Nafta e à Rodada Urugui sobre as Exportações Brasileiras | 112 |

Capítulo 4

O Mercosul e os Interesses Regionais e Globais da Agricultura Brasileira

- | | |
|---|-----|
| 4.1. As Importações Agrícolas Provenientes dos Países do Mercosul | 117 |
| 4.2. Exportações Agrícolas para os Países do Mercosul | 123 |

4.3. O Impacto do Mercosul sobre os Interesses Agrícolas Brasileiros	128
4.4. A Essência dos Interesses Agrícolas Brasileiros nos Quadros Multilateral e de Integração Econômica Regional	131
Bibliografia	135

APRESENTAÇÃO

Dando continuidade ao esforço de divulgação das pesquisas financiadas pelo Projeto PNUD/BRA/91/014 ("Apoio ao Desenvolvimento de Pesquisas em Política Agrícola"), apresentamos ao leitor o número 5 da série Estudos de Política Agrícola.

Esse volume apresenta a íntegra do relatório da pesquisa "Globalização e Regionalização: Tendências da Economia Mundial e seu Impacto sobre os Interesses Agrícolas Brasileiros", coordenada pelo Prof. Marcelo de Paiva Abreu, com a participação do Prof. Eduardo H. M. M. Loyo, ambos do Departamento de Economia da PUC/RJ.

Observa-se na economia mundial uma clara tendência no sentido da globalização, como resultado do declínio dos custos de transportes e comunicações e da importância crescente de firmas com atuação em escala mundial. A recém-encerrada Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais refletiu em alguma medida essa tendência, ao contemplar a progressiva submissão às regras do GATT de setores ainda excluídos de sua disciplina, como a agricultura, e ao incluir os chamados novos temas (serviços, investimento direto e propriedade intelectual), cruciais para a harmonização de políticas requeridas pela globalização.

A consciência das dificuldades envolvidas na harmonização global de políticas tem sido um poderoso estímulo à formação e à ampliação de blocos econômicos. Há aí uma contradição potencial entre as tendências observadas, pois as iniciativas de integração significam em geral discriminação entre parceiros comerciais, prática que colide frontalmente com o que talvez seja o principal pilar do GATT, a cláusula de nação mais favorecida.

A análise das vantagens e desvantagens de estratégias de regionalização comercial em oposição a estratégias de "globalização" tem ocupado significativo espaço nos debates relativos à política econômica. A popularidade da idéia de criação de regimes preferenciais entre países integrantes de uma zona de livre comércio ou de um mercado comum deve-se, por um lado, às dificuldades ao avanço nos sete anos de negociações, finalmente bem sucedidas, da Rodada Uruguai e, por outro lado, aos avanços da integração europeia *vis-à-vis* o compromisso, pelo menos formal, dos EUA, com a liberalização comercial multilateral. Já a estratégia da "globalização" tem como argumento principal o reconhecimento da importância do desmantelamento do protecionismo para o crescimento da economia mundial.

No caso da Comunidade Econômica Europeia, a existência da Política Agrícola Comum (PAC) e a Convenção de Lomé são importantes arranjos que contêm dispositivos que impactam o comércio agrícola brasileiro de produtos temperados e tropicais, respectivamente. Através do estabelecimento de direitos variáveis sobre importações e crescente nível de auto-suficiência agrícola, a PAC isola o mercado europeu e impacta negativamente as exportações brasileiras. Ao mesmo tempo, ao tomar suas exportações

agrícolas competitivas por intermédio da concessão de subsídios, prejudica a entrada de produtos brasileiros em terceiros mercados pelo aviltamento dos preços mundiais.

No caso dos EUA, além de mecanismos para sustentação de preços e rendas domésticos, as suas exportações agrícolas também são viabilizadas por intermédio de subsídios que, a partir de 1983, vigoram para produtos, transações e parceiros comerciais específicos. Além de concorrerem com os produtos europeus, passam a afetar também os interesses de terceiros países, como o Brasil, nos casos de frangos e derivados de soja.

Enquanto na CEE são principalmente os consumidores que sustentam a política de subsídios, ao pagarem preços mais altos pelos produtos agrícolas, nos EUA são os contribuintes que assumem o ônus do protecionismo para o setor.

O Japão tem o mais alto nível de protecionismo, quer medido pelo PSE (Producer Subsidy Equivalent), quer pelo CSE (Consumer Subsidy Equivalent), sendo o arroz a cultura mais protegida, principalmente através de barreiras ao comércio. As organizações de consumidores defendem a auto-suficiência em alimentos e se opõem à liberalização comercial. É sobre os consumidores que recaem os custos do protecionismo sob a forma de preços internos muito acima dos preços internacionais.

O debate internacional sobre o alto nível de protecionismo agrícola nos países desenvolvidos fez com que as negociações agrícolas na Rodada Uruguai convergissem para três assuntos principais: redução do apoio à produção doméstica; redução dos obstáculos ao acesso a mercados; e redução dos subsídios a exportações.

As experiências de integração regional entre países desenvolvidos, tais como a CEE e o Nafta, mostram que o setor agrícola tem sido tratado de forma diferenciada relativamente aos manufaturados, obtendo prazos e condições privilegiadas para a plena liberalização dos mercados dentro da região.

Já a integração entre países em desenvolvimento, como é o caso do Mercosul, onde a prática de seus membros é de, ao invés de proteger, taxar o setor agrícola, passa a depender da implementação de mecanismos de harmonização de políticas nacionais e não de princípios de solidariedade financeira e decisões em nível supranacional, como no caso da PAC. Por outro lado, os desajustes macroeconômicos tendem a ser amplificados nas economias componentes do Mercosul, o que torna todo o processo de integração comercial ainda mais complexo.

O Brasil defende no GATT os princípios do multilateralismo, até porque trata-se de um *global trader*. A sua vocação multilateral, presente também no setor agrícola, coloca o país na posição de adotar políticas multilaterais, podendo iniciativas de integração regional, em particular o Mercosul, desempenhar papel importante, mas subsidiário na política econômica externa.

INTRODUÇÃO

A análise das vantagens e desvantagens de estratégias de regionalização comercial em oposição a estratégias de "globalização" tem ocupado significativo espaço nos debates relativos a política econômica, especialmente nos Estados Unidos. Existem, de um lado, entusiastas da criação de regimes preferenciais entre países integrantes de uma zona de livre comércio ou de um mercado comum. A popularidade dessa posição é, pelo menos parcialmente, explicada pelas patentes dificuldades quanto ao avanço das negociações comerciais multilaterais no âmbito do GATT. Os avanços da integração européia, de outro lado, sublinharam as limitações da política econômica externa dos EUA desde a guerra, em vista de seu compromisso, pelo menos em princípio, com a liberalização comercial multilateral. Outros especialistas insistem nas vantagens da "globalização", isto é, na importância permanente, a despeito das dificuldades recentes, de perseguir o desmantelamento do protecionismo no âmbito do GATT, contrapondo as virtudes da liberalização multilateral aos efeitos distorsivos da regionalização, baseada necessariamente em tratamento discriminatório de parceiros econômicos.¹

Naturalmente, considerando que as dificuldades enfrentadas pelas negociações comerciais multilaterais têm sua origem no impasse gerado pelas discordâncias entre europeus e norte-americanos quanto ao ritmo desejável de redução do

¹ *Bhagwati (1992) é a fonte mais representativa em defesa do multilateralismo, enquanto a regionalização tem entre seus adeptos Dornbusch, por exemplo (1989), e, em versões mais brandas, Lawrence (1991) e Fishlow e Haggard (1992).*

protecionismo agrícola, a consideração das alternativas — globalização e regionalização — adquire especial relevância no caso da agricultura.

O objetivo deste trabalho é considerar as vantagens e desvantagens, para o Brasil, de estratégias de inserção internacional baseadas na regionalização ou na globalização, particularmente no que diz respeito a produtos agrícolas ou do *agribusiness*.

COMÉRCIO AGRÍCOLA MUNDIAL E NEGOCIAÇÕES MULTILATERAIS

1.1 - O Comércio Mundial de Produtos Agrícolas Temperados e Tropicais

O exame das Tabelas 1.1 a 1.6¹ indica algumas características principais do comércio de produtos agrícolas, tanto os alimentícios quanto as matérias-primas, e de sua evolução recente.

Comunidade,² EUA e o bloco dos países em desenvolvimento são importantes exportadores de alimentos; Comunidade, EUA, Japão e o bloco dos países em desenvolvimento são destacados importadores de alimentos — os EUA, especialmente de bebidas. O Japão vem crescendo como mercado para alimentos, enquanto os mercados de países em desenvolvimento têm perdido importância em termos relativos. Quando se considera a Comunidade como um bloco, isto é, deduzindo-se o comércio intracomunitário, torna-se evidente que, embora o mercado comunitário para alimentos seja mais importante que nos EUA e no Japão (US\$ 41,4 bilhões em 1988, contrastados com US\$ 24,8 e US\$ 27 bilhões), é consideravelmente menor que o dos países em desenvolvimento (US\$ 59,2 bilhões) e esteve estagnado nos anos oitenta. Similarmente, os EUA surgem como o maior exportador de alimen-

¹ As tabelas estão numeradas sequencialmente por capítulo.

² Usa-se neste texto "Comunidade" para designar as Comunidades Europeias.

tos depois dos países em desenvolvimento (em 1988, US\$ 37,5 bilhões, comparados a US\$ 77,3 bilhões), enquanto as exportações líquidas européias eram de US\$ 31,4 bilhões.

Excluídos os Estados Unidos, o Japão e a Comunidade, os demais países desenvolvidos formam, mesmo assim, o mais importante bloco exportador de matérias-primas agrícolas, seguido do bloco dos países em desenvolvimento. Este bloco perdeu posição na década de 1980. O Japão praticamente não exporta tais produtos, enquanto a Comunidade, excluído o comércio intracomunitário, exportava apenas US\$ 6,6 bilhões em 1988. Os grandes importadores são a Comunidade (US\$ 22,8 bilhões em 1988, novamente excluído o comércio intracomunitário), seguida dos países em desenvolvimento (US\$ 21 bilhões) e do Japão (US\$ 13,6 bilhões).

Dados do GATT³ indicam que, a cada ano, desde 1980, o valor do comércio de produtos agrícolas cresceu a taxas sempre menores que as do crescimento do valor do comércio de manufaturas (ou se contraiu a taxas maiores). Assim, a participação de alimentos e matérias-primas agrícolas vem caindo como proporção do comércio global. Em 1990, 12,5% do comércio mundial correspondiam a produtos agrícolas: 9,5% a alimentos e 3% a matérias-primas agrícolas.

TABELA 1.1
Exportações de Produtos Agrícolas, 1980

	(US\$ milhões)							
Origem/Destino	Desenv.	Japão	CEE	EUA.	Outros	Em desenv.	Outros	Total
Desenvolvidos:	130.825	14.943	83.921	11.498	20.463	41.696	16.702	189.223
Japão	846	0	315	296	235	1.803	267	2.916
CEE	65.810	846	53.936	2.907	8.121	13.592	4.007	83.409
EUA.	26.963	8.844	11.521	0	6.598	16.666	6.500	50.129
Outros	37.206	5.253	18.149	8.295	5.509	9.635	5.928	52.769
Em desenv.	49.109	7.985	23.016	12.225	5.883	20.892	12.884	82.885
Outros	8.159	1.742	4.138	432	1.847	6.632	8.129	22.920
Total	188.093	24.670	111.075	24.155	28.193	69.220	37.715	295.028

Fonte: UNCTAD.

³ GATT (1992).

TABELA 1.2
Exportações de Produtos Alimentícios, 1980

(US\$ milhões)

Origem/Destino	Desenv.	Japão	CEE	EUA.	Outros	Em Desenv.	Outros	Total
Desenvolvidos:	95.196	9.641	64.067	7.152	14.336	35.026	13.249	143.471
Japão	585	0	178	265	142	1.103	16	1.704
CEE	55.571	741	46.312	2.623	5.895	12.788	3.323	71.682
EUA.	19.809	5.707	9.123	0	4.979	13.696	5.338	38.843
Outros	19.231	3.193	8.454	4.264	3.320	7.439	4.572	31.242
Em desenv.	37.397	4.149	18.152	10.703	4.393	15.211	10.215	62.823
Outros	4.113	680	2.189	331	913	5.241	5.494	14.848
Total	136.706	14.470	84.408	18.186	19.642	55.478	28.958	221.142

Fonte: UNCTAD.

TABELA 1.3
Exportações de Matérias-Primas Agrícolas, 1980

(US\$ milhões)

Origem/Destino	Desenv.	Japão	CEE	EUA.	Outros	Em desenv.	Outros	Total
Desenvolvidos:	35.629	5.302	19.854	4.346	6.127	6.670	3.453	45.752
Japão	261	0	137	31	93	700	251	1.212
CEE	10.239	105	7.624	284	2.226	804	684	11.727
EUA.	7.154	3.137	2.398	0	1.619	2.970	1.162	11.286
Outros	17.975	2.060	9.695	4.031	2.189	2.196	1.356	21.527
Em desenv.	11.712	3.836	4.864	1.522	1.490	5.681	2.669	20.062
Outros	4.046	1.062	1.949	101	934	1.391	2.635	8.072
Total	51.387	10.200	26.667	5.969	8.551	13.742	8.757	73.886

Fonte: UNCTAD.

TABELA 1.4
Exportações de Produtos Agrícolas, 1988

(US\$ milhões)

Origem/Destino	Desenv.	Japão	CEE	EUA.	Outros	Em desenv.	Outros	Total
Desenvolvidos:	190.444	23.732	127.262	19.484	19.966	46.549	14.247	251.240
Japão	1.079	0	414	464	201	1.902	369	3.350
CEE	115.612	2.600	96.773	5.554	10.685	15.288	3.892	134.792
EUA.	28.336	12.952	10.849	0	4.575	19.520	4.275	52.131
Outros	45.417	8.180	19.226	13.446	4.505	9.839	5.711	60.967
Em desenv.	60.742	13.365	28.554	14.392	4.431	25.678	13.539	99.959
Outros	11.142	3.412	5.163	665	1.902	8.143	9.193	28.478
Total	262.328	40.509	160.979	34.541	26.299	80.370	36.979	379.677

Fonte: UNCTAD.

TABELA 1.5
Exportações de Produtos Alimentícios, 1988

(US\$ milhões)

Origem/Destino	Desenv.	Japão	CEE	EUA.	Outros	Em desenv.	Outros	Total
Desenvolvidos:	138.962	15.535	97.426	12.026	13.975	35.682	9.621	184.265
Japão	717	0	233	364	120	1.045	41	1.803
CEE	97.241	2.279	82.086	4.912	7.964	13.552	2.688	113.481
EUA.	19.603	8.829	7.663	0	3.111	14.467	3.426	37.496
Outros	21.401	4.427	7.444	6.750	2.780	6.618	3.466	31.485
Em desenv.	48.566	9.389	23.170	12.289	3.718	18.063	10.620	77.249
Outros	6.359	2.039	2.864	481	975	5.454	6.204	18.017
Total	193.887	26.963	123.460	24.796	18.668	59.199	26.445	279.531

Fonte: UNCTAD.

TABELA 1.6

Exportações de Matérias-Primas Agrícolas, 1988.

(US\$ milhões)

Origem/Destino	Desenv.	Japão	CEE	EUA.	Outros	Em desenv.	Outros	Total
Desenvolvidos:	51.482	8.197	29.836	7.458	5.991	10.867	4.626	66.975
Japão	362	0	181	100	81	857	328	1.547
CEE	18.371	321	14.687	642	2.721	1.736	1.204	21.311
EUA.	8.733	4.123	3.186	0	1.464	5.053	849	14.635
Outros	24.016	3.753	11.782	6.716	1.725	3.221	2.245	29.482
Em desenv.	12.176	3.976	5.384	2.103	713	7.615	2.919	22.710
Outros	4.783	1.373	2.299	184	927	2.689	2.989	10.461
Total	68.441	13.546	37.519	9.745	7.631	21.171	10.534	100.146

Fonte: UNCTAD.

1.2 - Políticas Agrícolas dos Países Desenvolvidos

A primeira grande onda de aumento do protecionismo agrícola na Europa Ocidental desde a liberalização da metade do século XIX deu-se em seguida à guerra franco-prussiana, no último quartel do século passado. Tratou-se de reação ao barateamento dos grãos produzido pela introdução dos navios a vapor e pela conseqüente queda dos fretes marítimos, fatores que fizeram avançar a integração dos mercados internacionais.

A temporária queda da proteção durante a Primeira Guerra Mundial e imediatamente depois dela acabou gradualmente se revertendo, em reação aos persistentes excedentes de produção na década de 1920. Como conseqüência da grande depressão, verificou-se, a partir de 1929, uma escalada tarifária que afetou tanto os países da Europa Continental quanto o Reino Unido, que retomou às preferências imperiais abandonadas por volta de 1850. Essa segunda grande onda protecionista desde 1870 explica a persistência do protecionismo agrícola, após a Segunda Guerra Mundial, como um dos pilares da política econômica externa da maior parte dos países europeus.⁴

⁴ Ver Tracy (1989), caps. 1 e 6.

No Japão, a política agrícola, baseada no controle da oferta, evoluiu da dependência em relação a importações de colônias, como Taiwan e Coréia, para um aumento vertiginoso da proteção ao mercado doméstico após a Segunda Guerra Mundial.⁵ As políticas de intervenção agrícola nos EUA, por seu lado, datam do final da década de 1920, com a criação do Federal Farm Board. Como resposta à queda da renda dos agricultores decorrente da grande depressão, as possibilidades de intervenção governamental foram ampliadas com a criação da Agricultural Adjustment Administration e o princípio de intervenção nos mercados agrícolas consagrou-se após a Segunda Guerra Mundial.⁶

1.2.1 - Comunidade⁷

Do ponto de vista do Brasil, os aspectos importantes do regime comunitário de comércio agrícola são, no caso dos produtos de agricultura temperada, a Política Agrícola Comum e a Convenção de Lomé no tocante a produtos tropicais.

1.2.1.1 - A Política Agrícola Comum

A Política Agrícola Comum (PAC) nasceu como desdobramento natural, na área agrícola, do Tratado de Roma, de 1957, marco inicial do processo de formação da Comunidade Européia.⁸ Embora seja difícil fazer generalizações a respeito das raízes históricas da PAC, não há dúvida quanto à influência dominante da França e da Alemanha no que diz respeito às formas principais de intervenção e à determinação de altos níveis de preços comunitários em relação aos preços mundi-

⁵ Ver Hayami (1988), *passim*.

⁶ Ver Petit (1986).

⁷ O material sobre o funcionamento da PAC mais pertinente aos conflitos de interesses entre países membros encontra-se na seção 2.1.

⁸ A Comunidade era constituída originalmente por Alemanha (República Federal), Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo. Em 1973, foram admitidos Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; Grécia, em 1981, e Espanha e Portugal, em 1985.

ais.⁹ Os objetivos da política eram conflitantes, pois ela visava à manutenção de um padrão de vida aceitável (*fair*) para os produtores agrícolas e, simultaneamente, de preços razoáveis (*reasonable*) quando comparados aos vigentes no mercado internacional. Poucos duvidariam, após trinta anos de PAC, que o primeiro objetivo foi amplamente dominante, com consumidores e contribuintes sacrificando-se para que a renda dos agricultores fosse mantida por meio de diversos instrumentos de intervenção. Isto não é surpreendente, dada a assimetria entre os interesses em jogo: os *lobbies* de produtores agrícolas desde cedo assumiram um papel crucial na vida comunitária através da ação de entidades como o Comitê das Organizações Profissionais Agrícolas (COPA); a estes somaram-se os interesses de produtores de insumos e implementos agrícolas. Conforme sugere a teoria da lógica da ação coletiva, a mobilização dos grupos de interesses difusos, como consumidores e contribuintes, é muito menos eficaz que a de grupos mais compactos, por exemplo, produtores agrícolas e produtores de insumos agrícolas.¹⁰

Já no início de 1962, a política agrícola comum começava a ser implementada. Baseava-se nos seguintes princípios: criação de um mercado comunitário único (ou seja, preços comuns entre os estados-membros); garantia, aos países-membros, de acesso preferencial ao mercado comunitário, mediante um mecanismo de proteção que, pela aplicação de direitos compensatórios variáveis sobre importações, isolaria os preços vigentes nesse mercado dos preços internacionais; um sistema de subsídios às exportações ("restituições") capaz de garantir que os excedentes comunitários fossem exportados; e solidariedade financeira, consubstanciada, com a constituição do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Feoga), na transferência do processo

⁹ Ver Pearce (1981, cap. 2), e Tracy (1989, cap. 12), sobre a gestão da PAC. Ver Tracy (1989, caps. 8 e 9), sobre as políticas agrícolas na França e na Alemanha antes da Segunda Guerra Mundial, que serviram de inspiração na formulação da PAC.

¹⁰ Ver Olson (1982, caps. 2 e 3).

decisório relativo ao financiamento da política agrícola do nível nacional para o comunitário.

O principal instrumento de proteção do mercado europeu de produtos agrícolas temperados são os direitos variáveis (*variable duties*) incidentes sobre importações de tal forma que garantem proteção absoluta ao mercado comunitário. Tais direitos são definidos como a diferença entre os preços de referência (nível mínimo de preços de importação, fixado bem acima do preço de intervenção, que corresponde a um preço garantido aos produtores) e os preços praticados pelos supridores de baixo custo no mercado mundial. O resultado é que os preços de mercado na Comunidade flutuam, necessariamente, entre os preços de referência e de intervenção.

Dado que os preços de intervenção têm sido classicamente fixados em níveis que estimulam a produção comunitária a crescer mais rápido do que a capacidade de absorção de seu mercado, a PAC gradativamente aumentou os níveis de auto-suficiência agrícola da Comunidade, que se tornou, em alguns casos, importante supridor dos mercados mundiais (ver Tabelas 1.7 e 1.8). Agregadamente, o nível de auto-suficiência, que era de 90% quando a PAC se consolidou no final dos anos 60, cresceu rapidamente com a produção, expandindo-se em média 2% ao ano, enquanto o consumo crescia apenas 0,5% ao ano.

O instrumento utilizado para viabilizar as exportações é a restituição relativa a exportações (*export refund*), que compensa os exportadores comunitários pela prática dos preços mais baixos vigentes no mercado mundial.¹¹ A desestabilização dos mercados mundiais provocada pela PAC é significativa, em virtude da importância da produção e do consumo europeus quando comparados aos volumes do comércio mundial dos produtos atingidos.¹² Nos anos 60 e 70, com os mercados

¹¹ Ver Roseblatt et alii (1988, p.6), ou Australia (1985, cap. 2).

¹² As exportações da Comunidade responderam por 33% do aumento do mercado mundial de cereais exceto trigo e arroz entre 1973-74 e 1981-82, 44% no caso do trigo, 52% no de queijos, e mais de 80% nos casos de açúcar, manteiga e carne bovina [ver Australian Bureau (1985, p. 21)].

em expansão, foi mais fácil acomodar os excedentes de exportação europeus. Com os mercados estagnados desde o início da década de 80, o aumento de excedentes tendeu a deslocar fornecedores tradicionais de produtos de agricultura temperada, tais como EUA, Austrália e Argentina. A capacidade desses fornecedores de defenderem suas fatias de mercado é heterogênea; embora os EUA, com seu Export Enhancement Program, tenham aumentado substancialmente a escala de seu programa de subsídios às exportações, outros concorrentes não puderam fazer o mesmo. A importância dos efeitos da PAC sobre os mercados mundiais tem, além disso, variado consideravelmente de produto para produto, sendo mais importante nos casos dos grãos, em particular do trigo, de certos tipos de carne, açúcar e laticínios.¹³

TABELA 1.7
Níveis de Auto-Suficiência Agrícola da Comunidade (CE 12), 1980-1990

	(Produção como percentagem do consumo)		
	1980/81	1985/86	1989/90
Cereais (excl. arroz)	101	110	113 ^c
Arroz processado	106	75	76 ^c
Açúcar	135	123	124 ^e
Vegetais frescos	102	107	106 ^e
Frutas frescas (excl. cítricas)	87	87	85 ^e
Frutas cítricas	72	75	70 ^e
Vinho	104	104	112
Ovos	n.a.	n.d.	102 ^f
Carnes	n.a.	102 ^a	102 ^f
Carne bovina (incl. vitela)	n.a.	107 ^a	104 ^d
Carne de ovinos	n.a.	80 ^a	83 ^d
Carne suína	n.a.	102 ^a	103 ^d
Carne de aves	n.a.	105 ^a	105 ^d
Óleos e gorduras vegetais	n.a.	63 ^b	70 ^f
Batatas	100	101	100

^c 1988/89; ^d 1988; ^e 1987/88; ^f 1989; ^a 1987; ^b 1985.

Fonte: CCE (1989) e (1992).

¹³ No caso da carne, é importante mencionar que a Comunidade reserva quotas de carne bovina de alta qualidade aos exportadores tradicionais aliados de seu mercado de carnes normais em consequência da PAC.

Tradicionalmente, a PAC não protege a produção comunitária de grãos forrageiros, entre os quais a soja, insumos demandados para a produção de carnes e laticínios. A entrada de tais produtos na Comunidade não era objeto de direitos compensatórios, de tal forma que, com o correr do tempo, houve uma significativa substituição de importações de grãos por grãos forrageiros.¹⁴ Alguns produtos forrageiros, em particular a mandioca, estão sujeitos a restrições voluntárias às exportações.¹⁵ Mais recentemente, no quadro da reforma da PAC, a Comunidade vem considerando a possibilidade de impor restrições ao acesso de grãos forrageiros ao mercado comunitário, justificando-as como parte do pretendido "rebalanceamento" da proteção entre diferentes produtos.

TABELA 1.8

Participação da Comunidade no Mercado Mundial de Produtos Agrícolas, 1985-1988

	(%)			
	1985	1985	1988	1988
	Importações	Exportações	Importações	Exportações
Cereais (excl. arroz)	6,0	12,2	3,1	13,5
Trigo	3,4	6,3	2,1	17,6
Cereais forrageiros	8,6	7,9	4,2	9,0
Milho	10,1	0,4	4,7	2,3
Sementes oleaginosas	43,1	0,1	44,1	0,4
Soja	49,2	0	48,0	0,1
Vinho	8,1	68,4	10,4	78,7
Açúcar	6,7	15,7	7,0	18,8
Leite	1,4	60,7	1,5	40,3
Leite em pó	1,4	40,8	1,0	50,1
Manteiga	11,3	44,8	7,7	53,9
Queijo	13,1	48,6	13,3	48,7
Ovos	1,8	26,7	7,9	26,6
Carnes	12,8	22,1	10,9	21,1
Carne bovina	8,5	28,9	7,3	25,5
Carne suína	10,2	18,3	4,7	22,1
Carnes de aves	5,0	26,9	5,0	25,0

Fonte: CCE (1989) e (1992).

¹⁴ OCDE (1987b, pp. 118-119).

¹⁵ Ver Sarma e Kunchai (1991).

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) vem desenvolvendo trabalhos de grande importância para a melhor avaliação dos custos do protecionismo agrícola. Entre esses trabalhos, destaca-se o esforço de sistematizar os critérios de mensuração dos níveis de proteção em diferentes países, concentrando a atenção sobre os conceitos de CSE (*Consumer Subsidy Equivalent*: Subsídio Equivalente ao Consumidor) e PSE (*Producer Subsidy Equivalent*: Subsídio Equivalente ao Produtor). O CSE é definido como a taxação implícita sobre o consumo decorrente de determinada medida de política agrícola, deduzidos quaisquer subsídios ao consumo de produtos agrícolas. O PSE corresponde ao pagamento que seria necessário para compensar os produtores agrícolas pela perda de renda decorrente da retirada de determinada política agrícola.

A OCDE estimou que, em seus 24 países-membros, as políticas de apoio à agricultura custaram a consumidores e contribuintes cerca de US\$ 320 bilhões em 1991, aproximadamente 5% mais do que em 1990. Na Comunidade, as transferências totais alcançaram US\$ 141 bilhões, dos quais mais de 60% correspondem a transferências de consumidores. Nos EUA, as transferências originam-se preponderantemente dos contribuintes e, no Japão, a participação dos consumidores é ainda maior do que na Comunidade. A Tabela 1.9 registra essas transferências, dividindo-as entre aportes de contribuintes e consumidores e abatendo as receitas de tarifas sobre produtos agrícolas. O aumento recente das transferências totais na Comunidade e nos EUA recaiu mais intensamente sobre os contribuintes do que sobre os consumidores.

O total dos subsídios (PSEs) nos países-membros da OCDE foi de US\$ 177 bilhões em 1991, isto é, 45% do valor da produção agropecuária relevante. No Japão, o PSE é de 66%, comparados a 49% na Comunidade e a 30% nos EUA. O total de CSEs, que reflete a contribuição dos consumidores através do pagamento de preços acima dos níveis internacionais, foi de US\$ 134.7 bilhões em 1991, equivalentes a 37% de taxação

implícita. Essa taxaço implícita sobre os consumidores   muito mais significativa no Japão e na Comunidade (46% e 42%, respectivamente) do que nos EUA (19%).

TABELA 1.9
OCDE: Transferências Totais Associadas   Agricultura, 1987-91

	(US\$ bilhões)			
	Comunidade	EUA	Japão	Total OCDE
Transferências de contribuintes				
1987	38,2	51,6	17,9	119,6
1988	45,4	44,2	19,6	121,8
1989	41,5	47,8	18,0	119,5
1990	54,4	44,2	15,8	129,4
1991	58,8	51,8	16,9	142,9
Transferências de consumidores				
1987	82,2	30,8	58,9	190,8
1988	76,5	26,6	66,3	187,6
1989	60,6	23,7	59,7	161,0
1990	84,8	29,7	54,8	190,4
1991	83,6	29,9	61,2	195,4
Receitas orçamentárias				
1987	1,0	1,4	11,2	15,2
1988	1,0	1,1	15,2	18,6
1989	0,8	0,7	11,9	14,4
1990	1,0	0,9	10,2	13,1
1991	0,6	1,0	14,8	17,6
Transferências totais				
1987	119,4	80,9	65,5	295,2
1988	120,8	69,2	70,7	290,7
1989	101,2	70,8	65,8	266,1
1990	138,3	73,0	60,4	306,8
1991	141,8	80,8	63,2	320,7

Fonte: OCDE

TABELA 1.10

PSEs e CSEs na OCDE, Comunidade, EUA e Japão, 1979-1991

	OCDE		Comunidade		EUA		Japão	
	79-86	1991	79-86	1991	79-86	1991	79-86	1991
Assistência aos produtores (PSEs)								
Subsídio equivalente ao produtor (US\$bi)	107.4	177.0	39.9	83.6	30.7	34.7	21.6	31.5
Subsídio equivalente ao produtor (%)	37	45	37	49	28	30	66	66
Taxa implícita sobre consumidores (CSEs)								
Subsídio equivalente ao consumidor (US\$bi)	-74.4	-134.7	30.5	-62.7	16.7	-19.6	18.2	-34.9
Subsídio equivalente ao consumidor (%)	-28	-37	-30	-42	-19	-19	-39	-46

Fonte: OCDE (1992).

TABELA 1.11

PSEs por Produto na Comunidade, 1979-91

	(%)					
	79-86	1987	1988	1989	1990	1991
Lavouras	37	68	51	37	52	60
Trigo	32	61	50	27	43	61
Cereais forrageiros	34	68	45	34	52	55
Arroz	43	77	62	63	64	68
Oleaginosas	49	75	56	61	72	67
Açúcar *	54	77	67	47	56	67
Pecuária	37	41	43	42	47	44
Leite	54	64	57	56	72	69
Carne bovina	48	46	55	55	56	54
Carne suína	6	6	6	7	9	8
Carne de aves	20	22	32	26	29	18
Carne de ovinos	60	75	69	75	75	68
Lã	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ovos	3	0	7	17	1	-3
Total	37	49	46	41	49	49

* Equivalente refinado

Fonte: OCDE (1992).

TABELA 1.12
CSEs por Produto na Comunidade, 1976-91

	(%)					
	79-86	1987	1988	1989	1990	1991
Lavouras	-26	-54	-38	-25	-37	-45
Trigo	-25	-54	-44	-21	-35	-52
Cereais forrageiros	-29	-63	-39	-30	-47	-49
Arroz	-31	-70	-54	-56	-57	-60
Oleaginosas	0	0	0	0	0	0
Açúcar *	-51	-73	-63	-44	-48	-61
Pecuária	-32	-43	-41	-37	-42	-41
Leite	-42	-54	-46	-46	-60	-57
Carne bovina	-43	-43	-51	-49	-47	-46
Carne suína	-14	-34	-24	-12	-20	-25
Carne de aves	-21	-35	-38	-29	-37	-26
Carne de ovinos	-50	-68	-68	-63	-61	-47
Lã	0	0	0	0	0	0
Ovos	-8	-17	-17	-22	-10	-8
Total	-30	-46	-40	-34	-41	-42

* Equivalente refinado

Fonte: OCDE (1992).

A PAC gera importantes transferências de renda entre os membros da Comunidade. Estima-se que França, Holanda, Dinamarca e Irlanda se beneficiem liquidamente, levando-se em conta perdas de consumidores, ganhos de produtores e contribuições orçamentárias, enquanto os maiores prejuízos caberiam a Alemanha, Reino Unido e, em menor medida, Itália.¹⁶ Tarditi *et alli* (1989) estimam que o desmantelamento da PAC e a conseqüente redução dos preços agrícolas redundariam em um aumento líquido de 0,37% do PIB comunitário. Todos os países ganhariam (Grécia 0,71% do PIB, Itália 0,65%, Reino Unido 0,47%, Alemanha 0,42%, Bélgica 0,37%, França 0,30%), com exceção de Irlanda (perda de 1,55% do PIB), Dinamarca (0,18%) e Holanda (0,05%).¹⁷

¹⁶ Ver Buckwell *et alli* (1982, cap. 4), e Tarditi *et alli* (1989, cap. 6).

¹⁷ Na Seção 2.1, adiante, apresenta-se uma outra medida dos ganhos e perdas de cada membro da Comunidade com a PAC, que supõe que esta, se desmantelada, seria substituída

O aumento da carga financeira associada à PAC tem contribuído para torná-la bastante impopular e também para fortalecer, no âmbito da própria Comunidade, as pressões por reformas que reduzam o custo. Entretanto, certos países, em particular a França, têm insistido firmemente na sua preservação, o que se comunica às negociações da Rodada Uruguai sob a forma de uma atitude mais rígida de oposição à liberalização agrícola no ritmo proposto pelos EUA, por parte da Comunidade. (ver Seção 1.3)

1.2.1.2 - A Convenção de Lomé e outros Regimes Preferenciais

A Comunidade concede a ex-colônias de seus estados-membros, bem como a outros países de baixa renda, tratamento tarifário preferencial de acordo com a Convenção de Lomé, que consolidou os diversos regimes preferenciais originais, tais como Yaoundé e Arusha, que incluíam França, Reino Unido e suas ex-colônias. O regime tarifário de Lomé — também chamado ACP, isto é, África, Caribe e Pacífico — não é especialmente generoso no caso de produtos agrícolas temperados, mas é favorável para produtos tropicais ainda taxados na Comunidade.

Entre as principais exportações ACP para a Comunidade, incluem-se café, cacau e açúcar, produtos importantes do ponto de vista da agricultura brasileira. Nos casos de café e cacau, as margens de preferência correspondem integralmente à tarifa NMF ou submetem-se ao Sistema Geral de Preferências (SGP), quando este se aplica. No caso de café não processado, a tarifa NMF é de 5% e, sob o SGP, cai para 4,5%. Para cacau não processado, a tarifa NMF é de 3%, não havendo redução sob o SGP.¹⁸ Quanto ao açúcar, a Comunidade vive uma situação de grande ambigüidade, pois, ao

por políticas nacionais capazes de manter os mesmos níveis de proteção em vigor. Trata-se de uma medida dos ganhos e perdas com a solidariedade financeira e com o acesso preferencial aos mercados comunitários.

¹⁸ Ver McQueen e Read (1987) e base de dados SMART para 1986.

mesmo tempo em que permite a importação livre de taxaço de 1,4 milhões de toneladas dos países ACP, estimula a produção comunitária através da PAC a ponto de ser grande exportadora líquida (cerca de 18% do mercado mundial em 1988 (ver Tabela 1.8). Certas importações de carne bovina de países ACP também gozam de regime preferencial na Comunidade, mas sua importância é limitada.

Países da orla mediterrânea (Israel, Iugoslávia, Turquia, Malta, Chipre), do Maghreb (Argélia, Marrocos, Tunísia) e, em menor medida, do Mashrek (Egito, Jordania, Líbano e Síria) também gozam de acesso preferencial ao mercado comunitário em determinadas condições. Estas concessões tradicionalmente afetam produtos como vinho, azeite de oliva, frutas cítricas e legumes. Com a expansão da Comunidade e, em especial, com a inclusão da Espanha, essas preferências serão progressivamente erodidas até o final de 1993.¹⁹

1.2.2 - Estados Unidos

O debate sobre qual seria a linha de ação mais apropriada na defesa da remuneração dos fatores empregados na agricultura — se sustentação direta de preços ou mera sustentação de rendas (esta na forma de pagamentos aos produtores pela diferença entre os preços considerados adequados e os preços de mercado) — já tem tradição bastante longa na história da política agrícola norte-americana. Remonta, assim como a opção intermediária pela convivência entre os mecanismos de sustentação de preços e os *deficiency payments*, ao final da década de 1940.

Os programas de sustentação de preços ganharam forma sistemática com o Agricultural Adjustment Act, de 1933, que os transformou no cerne da política agrícola dos Estados Unidos. No final da década de 1940, a administração Truman pretendeu reformá-la ambiciosamente, retirando a sustentação

¹⁹ Ver Musto (1987).

de preços do centro do palco, e confiando o papel principal a pagamentos diretos aos produtores. Evitaria, assim, ter de inflar artificialmente os preços de mercado para defender os rendimentos da agricultura e transferiria a conta dos consumidores para os contribuintes.

O chamado Plano Brannan não obteve aprovação, em parte — mas somente em parte — pelo temor quanto à pressão adicional a que os pagamentos diretos, comparativamente aos programas de sustentação de preços, viriam a submeter o Tesouro.²⁰ Os pagamentos diretos, embora lhes tenha sido negado o papel de protagonista único da política agrícola, acabaram admitidos a atuar lado a lado com os mecanismos de sustentação de preços: os pagamentos se fariam para cobrir a diferença entre o preço correspondente à remuneração considerada adequada — o *target price* — e o maior preço entre o preço de mercado e preço mínimo de sustentação.

Num sistema assim, o destaque dos pagamentos diretos seria tão maior quanto maior fosse a distância entre os preços mínimos e os *target prices*. Compreende-se, por isso, que os *deficiency payments* sejam comumente descritos não como um sistema de compensação por preços *de mercado* baixos, mas por preços *mínimos* baixos.²¹ Os *target prices*, fixados em níveis mais elevados que os preços mínimos sustentados, funcionariam como uma segunda instância de defesa das rendas agrícolas. Aí está a razão de, nas negociações em torno das sucessivas leis agrícolas norte-americanas, os preços de sustentação terem sempre sido mais manobráveis que os *target prices*: justamente o fato de que os pagamentos diretos deveriam expandir-se e de que se expandiam, em compensação a preços mais baixos.

²⁰ Robinson (1989, p. 18-20). A oposição ao plano do Secretário Brannan deveu-se em parte, também, às propostas de desviar esforços de sustentação dos produtos agrícolas propriamente ditos para a pecuária que ele incluía.

²¹ Como em Robinson (1989, pp. 19-20).

Um sistema híbrido dessa natureza, é claro, só tem a acrescentar aos graus de liberdade do *policy maker* frente às restrições de custos da política agrícola — isto é, as restrições que o impedem de lançar os custos totalmente sobre o consumidor ou sobre o contribuinte. Levando-se em conta simplesmente a renda total da agricultura como custo imposto ao restante da sociedade pelos produtos agrícolas que consome e supondo que os estoques absorvidos pelo governo para sustentar preços não possam retornar ao mercado sem desfazer os efeitos a que se destinam, os *deficiency payments* parecem uma solução muito mais racional que a sustentação de preços: a sociedade paga o mesmo para consumir uma quantidade maior de produtos agrícolas. A questão, no entanto, não é tão simples: os universos de contribuintes e consumidores têm perfis claramente distintos e os excessos de produção podem encontrar o caminho de mercados externos ou, domesticamente, de consumidores à margem do mercado comercial. A complexidade dos efeitos distributivos de cada modalidade de política aponta para a possibilidade de que seja ótimo combiná-las de alguma maneira, embora torne certamente mais difícil determinar como.

Na prática, considerações de otimização não parecem ter induzido nem à combinação de sustentação de preços com pagamentos diretos, nem à escolha das doses segundo as quais esses instrumentos foram combinados. Contra a viabilização de um sistema puro de *deficiency payments*, por exemplo, forjou-se um pacto curioso entre interesses em tudo conflitantes: entre os setores agrícolas, não parece ter estado ausente o temor de que a maior visibilidade das transferências fiscais chamasse atenção para os verdadeiros custos da defesa da agricultura; os que pagavam a conta, de outra parte, pareciam endossar a percepção desse perigo, opondo-se com muito maior vigor a medidas que representassem despesas para o Tesouro que a custos com que os consumidores devessem arcar.

Os obstáculos que se antepõem a uma opção pura pela sustentação de preços, por sua vez, são sobretudo de natureza real e não política. Os limites não parecem ser uniformemente restritivos em todos os ramos da agricultura norte-americana. Esta tem um caráter marcadamente dual, estando de um lado as culturas internacionalizadas, isto é, para as quais as exportações representam parte considerável da demanda, e, de outro, os produtos cujas exportações são desprezíveis ou inexistentes e dos quais os Estados Unidos são importadores líquidos. No primeiro grupo, estão basicamente as grandes culturas de grãos; no segundo, produtos de pecuária, como carne e laticínios, além do açúcar. Espera-se que essa distinção tenha influência sobre as políticas de defesa empregadas em relação a cada grupo e que, em particular, influa na importância relativa dos mecanismos de sustentação de preços e de pagamentos diretos.

Pode-se de fato desconfiar de que os mecanismos de sustentação de preços sejam relativamente mais importantes para os setores autárquicos e que os pagamentos diretos sejam comparativamente mais favorecidos no caso dos produtos exportáveis. No caso dos setores autárquicos, o programa de sustentação de preços domésticos — que é tudo que interessa ao produtor que não exporta — pode ser operado, à revelia do que ocorre com os preços mundiais, mediante as restrições adequadas às importações. Sustentar preços de setores que exportam é uma tarefa mais complicada. Nesses casos, se as exportações devem ser preservadas, a criação de um diferencial de preços entre os mercados doméstico e externo vem acompanhada, por bem ou por mal, de um subsídio às exportações. Ou este é de fato implantado, ou nenhum produtor que possa vender ao governo aos preços domésticos mínimos desejará exportar, o que fará com que todo o produto destinado ao mercado externo faça escala nos estoques governamentais — e isso não passa de uma maneira indireta de conceder os mesmos subsídios às exportações. Dito de outra maneira, como os preços no mercado externo não foram sus-

tentados, as receitas de exportação só podem ser defendidas por pagamentos diretos.

Essa combinação — sustentação de preços domésticos e subsídios às exportações — não parece ter sido muito favorecida pelos Estados Unidos. Os subsídios às exportações foram mais comuns no passado, mas acabaram totalmente eliminados em 1974, para só ressurgirem em 1983, e ainda assim distantes da generalização: vigoraram para produtos, transações e parceiros comerciais específicos.²² Somente mais para o fim da década foram ganhando maior importância, quando, no entanto, os preços de sustentação já haviam sido bastante reduzidos.²³ Tampouco parece ser verdade que a totalidade das exportações das culturas defendidas provenha de estoques governamentais.

Os setores agrícolas mais internacionalizados foram antes objeto de opções mais extremadas. Em determinadas fases, tendeu-se a verdadeiros programas de sustentação de preços em escala global, isto é, de sustentação não só dos preços domésticos, mas também das cotações internacionais. Em outras, optou-se por reduzir a sustentação de preços domésticos e recompor a defesa dos rendimentos da agricultura com *deficiency payments* — se a redução puser os preços domésticos mínimos em linha com os preços internacionais, a necessidade dos subsídios às exportações desaparece.

A experiência da negociação do Food Security Act de 1985 deixa isso bastante claro.²⁴ O governo Reagan, desde a posse, em 1981, tentou reduzir os programas de assistência à agricultura. Diante da queda generalizada dos preços mundiais de produtos agrícolas e da valorização do dólar, buscava restaurar a competitividade da agricultura norte-americana pela redução dos preços mínimos sustentados a níveis próxi-

²² OCDE (1987c, p. 78).

²³ Moyer e Josling (1990, p. 165).

²⁴ Moyer e Josling (1990, pp. 152-161); Robinson (1989, p. 23-25).

mos aos de equilíbrio entre oferta e demanda. Revelou-se politicamente impraticável, porém, fazer com que os *target prices* fossem também reduzidos.²⁵ O resultado foi evidentemente um aumento da importância dos programas de pagamentos diretos em relação aos programas de sustentação de preços e um reconhecimento forçado dos limites que o mercado mundial impõe aos Estados Unidos na administração de um programa de sustentação de preços.

Antes da administração Reagan, o principal movimento no sentido de reduzir a importância da sustentação de preços na defesa da renda do agricultor ocorreu com o Agricultural Act de 1965.²⁶ Assim como ocorreria nos anos 1980, o principal problema detectado pelo governo federal foi a acumulação descontrolada de estoques. Inicialmente, os *deficiency payments* limitavam-se a uma parcela da produção individual do agricultor, igual à parcela das vendas domésticas na produção nacional do produto respectivo, mas essa regra acabou abandonada a partir de 1973. Entre essa época e o início da década de 1980, ressurgiu a discrepância entre os preços sustentados e os preços que equilibrariam o mercado e, com ela, o descontrole da acumulação de estoques, abrindo espaço para que novamente ocorresse uma guinada no sentido de privilegiar os pagamentos diretos em detrimento da sustentação de preços.

O governo Reagan, na verdade, tinha inicialmente planos muito diferentes dos que acabaram postos em prática em 1985. Na negociação da lei agrícola de 1981, a proposta original do executivo era, sim, a de eliminar os pagamentos diretos para o setor de grãos, passando a dar maior ênfase ao programa de sustentação de preços. O abandono da sustentação era tendência restrita ao setor de laticínios.²⁷ A razão dessa dicotomia estava, como ficará claro adiante, no fato de se fa-

²⁵ *Robinson (1989, p. 24).*

²⁶ *Moyer e Josling (idem, pp. 107-108).*

²⁷ *Moyer e Josling (ibidem, pp. 141-142).*

zer sustentação de preços de laticínios por compras governamentais diretas, em geral para distribuição em programas sociais, enquanto, no caso dos grãos, o método é acoplar a uma garantia de preços mínimos um financiamento para que os próprios produtores carreguem seus estoques. O denominador comum estava, portanto, na questão fiscal. A ênfase na redução de despesas rendeu frutos, nesse sentido, na forma final da lei agrícola de 1981 — embora muito aquém do que pretendia o executivo.²⁸

A ênfase mudou entre 1981 e 1985, como se disse acima, pela acumulação desenfreada de estoques: a prioridade passou a ser a redução dos preços sustentados, e com isso qualquer chance de se obter também uma redução dos *target prices* ficou prejudicada. O executivo, que já se limitara a propor a redução gradual destes — em contraste com a redução imediata dos preços sustentados — acabou tendo de se conformar com seu congelamento por dois anos e pequenas reduções nos anos subseqüentes.²⁹

Ao longo de toda a sua experiência com sustentação de preços agrícolas, o principal mecanismo utilizado pelos norte-americanos para esse fim, no caso dos grãos — isto é, da agricultura mais internacionalizada —, foram os *nonrecourse loans*. O sistema é, em linhas gerais, bastante simples: o produtor oferece sua produção colhida como garantia pelos empréstimos, normalmente de 9 meses; em qualquer instante dentro desse prazo, o mutuário tem a opção de liquidar a operação, pagando o principal acrescido de juros ou simplesmente entregando a mercadoria dada em garantia.

No fundo, tudo funciona como um sistema de preços mínimos — isto é, um compromisso de comprar a determinado preço, que é, no caso, o preço ao qual a mercadoria é aceita como garantia pelo empréstimo em dinheiro (*loan rate*). Dife-

²⁸ Moyer e Josling (*ibidem*, p. 144).

²⁹ Moyer e Josling (1990, pp. 152-160).

rentemente de um sistema ordinário de preços mínimos, apresenta uma tentativa adicional de tornar marginais os movimentos de estoques governamentais. Nenhum programa de sustentação de preço que leve em conta custos de transação deve; é claro, envolver compras maciças ao preço garantido e subsequente revenda da quantidade que o mercado puder absorver a esse preço. Idealmente, a tónica deve ser fazer com que os agricultores não precisem de aceitar preços mais baixos que o garantido e esperar que a quantidade demandada a esse preço encontre por si só o caminho do mercado e que somente os excessos sejam absorvidos pelos estoques governamentais. A impaciência dos agricultores em realizar receitas em seguida à safra tende, no entanto, a saturar o mercado e a provocar movimentos sazonais dos estoques do governo. É esse movimento sazonal que o sistema dos *nonrecourse loans* pretende minimizar, ao acoplar à garantia de preços mínimos um financiamento para que os próprios produtores carreguem seus estoques ao longo do ciclo anual. Somente se o mercado realmente não oferece preços mais remuneradores que o mínimos, em momento algum ao longo da maturidade do empréstimo, é que as compras precisam efetivar-se. O papel de carregar estoques reguladores — isto é, que se destinam a evitar as variações sazonais de preços — transfere-se assim ao produtor e resta ao governo absorver estoques apenas na medida da insuficiência de longo prazo da demanda.

A lógica de minimizar os movimentos de estoques governamentais em relação ao que seria um simples sistema de compras a um preço mínimo garantido animou à criação de um sistema complementar de empréstimos. A partir do vencimento do *nonrecourse loan* regular, o produtor tem ainda a opção de, não optando por liquidá-lo com a mercadoria dada em garantia, usá-la como garantia para um novo empréstimo sob um sistema semelhante — o da Farmers' Own Reserve (FOR) —, o que, em linhas gerais, equivale a uma renovação do crédito original. Para incentivar essa passagem, em alguns

momentos a *loan rate* do empréstimo FOR esteve acima da do empréstimo convencional, mas isso não foi regra geral: expectativas de recuperação próxima de preços podem bastar para que o produtor especule, mantendo estoques, e prefira a prorrogação.

Os empréstimos FOR têm prazo mais longo, de 3 a 5 anos, e operam com base em dois preços: sua própria *loan rate* e o chamado *trigger release price*, mais elevado. Em qualquer situação, o produtor tem sempre a escolha de liquidar o empréstimo com juros e retomar a garantia ou simplesmente abandoná-la. Se o preço de mercado estiver abaixo do *release price*, no entanto, o produtor que mesmo assim reclamar sua mercadoria é penalizado. Essa cláusula tenta reproduzir, no caso dos estoques privados, ainda que não tão rigidamente, a regra que segue a Commodity Credit Corporation (CCC) — executora dos programas governamentais de sustentação de preços e de pagamentos diretos — de jamais se desfazer de estoques a preços inferiores ao *release price*. O objetivo é pretensamente ampliar para cima a margem de variação dos preços de mercado, o que, por sua vez, teria a propriedade de incentivar a estocagem privada,³⁰ ao aumentar as possibilidades de ganhos de capital para detentores de produtos agrícolas que se valorizem.

Outro mecanismo de sustentação de preços é o dos *commodity purchase agreements*. Trata-se de opções de venda a preço e prazo prefixados, que o produtor pode exercer ou não. Evidentemente, se o preço fixado for igual à *loan rate*, tem-se aqui uma alternativa menos convidativa que os *nonrecourse loans*: tem todas as características dos empréstimos menos a vantagem de se obter imediatamente os recursos. Por isso mesmo, o preço praticado nesses contratos costuma ser um pouco mais elevado que as *loan rates*, mas mesmo assim não gera grande entusiasmo entre os produtores e é relativamente menos importante.

³⁰ Robinson (1989, pp. 91-92 e 94-96).

Os sistemas puros de sustentação de rendas, por sua vez, têm como instrumento mais visível os *deficiency payments* efetuados pela CCC, pelos quais os produtores recebem a diferença entre o *target price* e o preço de mercado (na verdade, uma média do período relevante — cinco meses a partir da safra) ou a *loan rate* — a diferença que for menor. Isso se destina a evitar duplo benefício e a incentivar a utilização dos *nonrecourse loans* em primeiro lugar, o que, com mais sustentação de preços, deve reduzir a necessidade de pagamentos diretos. Além disso, há limites máximos aos pagamentos a que cada produtor se qualifica, fato que também deve estimular a preferência pelos empréstimos.

Muitos outros tipos de pagamentos, porém, podem ser listados como defesa direta da renda agrícola, sob a forma de subsídios à produção. As indenizações por perda de safra, por exemplo, contêm um subsídio implícito, por dispensarem os agricultores de arcarem com os prêmios de seguros equivalentes. Os empréstimos destinados à sustentação de preços têm seus juros também subsidiados, assim como há, no caso específico dos empréstimos FOR, subsídios aos custos de estocagem enfrentados pelos produtores — isso quer dizer que os programas de sustentação de preços tendem a reduzir a importância dos *deficiency payments* mesmo entre as formas de pagamentos diretos aos agricultores. Embora os *deficiency payments* chamem mais atenção como mecanismo de defesa da renda agrícola, as demais formas de pagamento foram muito — ou até mais — relevantes em determinados períodos.

Como apoio a esses dois mecanismos básicos — *nonrecourse loans* e pagamentos diretos —, há programas de limitação da produção. Isso é importante não só para aliviar o esforço envolvido na sustentação de preços ou renda mas também para evitar que esses instrumentos acabem agindo contra seus próprios interesses, ao incentivarem, pela elevação dos rendimentos, a produção agrícola. Por isso se lança mão, basicamente, de incentivos à redução da área cultivada.

Os diversos programas de limitação da produção variam de acordo com os critérios usados para determinar a redução da área plantada e com as possibilidades que admite de uso alternativo da terra. A distinção mais significativa, porém, separa os que envolvem pagamentos específicos pela redução do cultivo dos que são simplesmente condição para que o produtor ganhe acesso aos *nonrecourse loans* e *deficiency payments*. No segundo caso, assim como os juros subsidiados dos *nonrecourse loans* podem ser vistos pelos produtores como um acréscimo à *loan rate*, o custo de abrir mão do cultivo deve ser encarado por estes como uma dedução do preço mínimo garantido.

Basicamente, a *rationale* para programas remunerados de controle de produção está no fato de que essa remuneração deve ser suficiente para compensar o agricultor pela renda líquida de que abre mão ao deixar de cultivar, enquanto sistemas de sustentação de preços envolveriam custos iguais à diferença entre os pagamentos pelo valor total do excesso de produção e as receitas que pudessem ser obtidas pela venda dos estoques em algum mercado marginal ou segregado — ou, no caso de *deficiency payments*, pela diferença entre os preços de mercado e o *target price* para a produção total. Embora a contabilização direta dos custos orçamentários possa indicar vantagens para os programas remunerados de redução do cultivo, deve-se ter sempre em mente que os custos econômicos, caso pudessem ser convenientemente computados, levando-se em conta os volumes produzidos sob cada sistema, poderiam reverter a conclusão.

Os programas de limitação da área cultivada são objeto de uma crítica óbvia, mas merecida: não só não impedem, como até estimulam que a produção cresça pela brecha dos ganhos de produtividade com a intensificação do uso da terra. A desculpa comum para deixar aberta essa válvula de escape é a de que fechá-la é impossível, pois exigiria que se controlasse o emprego de outros insumos além da terra — insumos para os quais a fiscalização não tem qualquer esperança de ser efi-

caz.³¹ Na verdade, haveria a possibilidade de se trocar o controle da área plantada pelo controle da produção ou das vendas, mas esse sistema, mais uma vez, é considerado administrativamente complexo.

Além da limitação da produção, outro problema cuja solução é fundamental para os resultados dos programas de sustentação de preços é o destino a se dar aos estoques acumulados pelo governo. Embora a acumulação de estoques em alguma quantidade seja um traço próprio dos programas de sustentação de preços, quando se torna excessiva, passa a representar não só custos de estocagem demasiadamente altos como motivo de especulações a respeito da viabilidade de se manterem os preços sustentados nos níveis vigentes. Para eliminar o *stock overhang*, uma opção sempre à mão, mas muito impopular, é a destruição pura e simples das mercadorias. Para escapar da destruição, a alternativa é encontrar mercados marginais aos quais destinar os excessos de oferta, atendendo necessidades que não representassem demanda em mercados comerciais.

No caso de culturas que não sejam competitivas, e havendo barreiras eficazes às importações, uma alternativa óbvia é colocar o excesso de produção no mercado externo. Dado o caráter internacionalizado de diversos ramos da agricultura norte-americana, essa via perde eficácia. Recai-se, portanto, nos programas assistenciais, tanto domésticos quanto no exterior. É evidentemente impossível isolar recipientes de ajuda humanitária que não representem absolutamente qualquer demanda efetiva no mercado comercial. Tudo o que se pode ter esperança de fazer é minimizar o *crowding out* de demanda comercial pela oferta dos programas assistenciais.

Na legislação que rege a distribuição doméstica de *food stamps*, havia de início uma cláusula destinada justamente a essa finalidade. Para receberem os *food stamps* gratuitamente, as famílias, além de se encaixarem em determinada

³¹ Robinson (1989, p. 65).

faixa de renda, deviam adicionalmente comprar *stamps* num montante igual a 30% de sua renda — o que se estimava ser a parcela dos gastos com alimentação na ausência do programa assistencial. Essa exigência, porém, acabou eliminada, e hoje a taxa de substituição de compras no mercado comercial por ajuda recebida de programas assistenciais é bastante elevada. Segundo os críticos desses programas, é seguramente maior que 0,5 e talvez muito próxima de 1, e maior para produtos com menor elasticidade-renda — justamente aqueles para os quais a superoferta é mais acentuada —, já que os *food stamps*, por exemplo, podem ser gastos na compra de qualquer tipo de alimento.³²

A extensão dos programas de ajuda humanitária ao exterior já estava prevista no Agricultural Act de 1949, mas ganhou força com a aprovação da P.L. 480 (Food for Peace), em 1954. Os programas externos de ajuda humanitária aliviam a pressão que os programas assistenciais domésticos impõem à sustentação de preços, em virtude da taxa de substituição alta e crescente à medida que esses programas se ampliam. Reproduzem fielmente no exterior o raciocínio que inspira os programas assistenciais domésticos. Buscando limitar a taxa de substituição, a legislação pertinente condiciona a elegibilidade dos recipientes a que estes mantenham seus níveis habituais de importações de alimentos. Mesmo não tendo sido revogada, como no caso doméstico, essa cláusula revelou-se bastante inoperante. Embora se estime que muito mais barato que doar alimentos no exterior seria pagar aos agricultores para não produzirem,³³ é duvidoso até que ponto isso qualifica o cinismo em relação aos verdadeiros propósitos dos programas de ajuda humanitária.

Um ponto em que se encontram mecanismos de limitação da oferta e de desova de estoques é o programa Payments in Kind (Pik). Os produtores são incentivados a retirar terra da

³² *Robinson (1989, p. 198).*

³³ *Robinson (1989, p. 255).*

produção e, em troca, recebem pagamento em mercadorias. Criado em 1982, em resposta a estoques acumulados que seriam suficientes para atender a demanda doméstica por um ano, o programa Pik tinha metas iniciais bastante ambiciosas: pretendia-se obter uma redução de 50% na área cultivada para 1983.³⁴ Mesmo que atingisse essa meta no primeiro ano de vigência, esta parecia destinar-se, antes de mais nada, a promover uma redução drástica e imediata de estoques, e, não, a ser mantida a longo prazo.

No caso dos setores autárquicos da agricultura norte-americana, a estrutura da política de defesa da renda agrícola modifica-se sensivelmente, com as barreiras ao comércio ganhando maior destaque. Sua eficácia isolada — isto é, sua capacidade de elevar preços domésticos sem que outros métodos de sustentação sejam empregados — depende logicamente da relação entre oferta e demanda domésticas: quanto maior a auto-suficiência, maior a necessidade de esquemas adicionais de sustentação. No caso do açúcar, por exemplo, as barreiras ao comércio operam sozinhas. Já no caso dos laticínios, adiciona-se um programa de compras governamentais.

As compras diretas de mercadorias pela CCC para sustentação de preços são basicamente um privilégio do setor de laticínios. A razão para que não se empreguem os *nonrecourse loans* para produtos pecuários em geral — carne, assim como laticínios — está na perecibilidade desses produtos, o que tornaria a estocagem impossível ou extremamente custosa. Esse é um problema especialmente grave se o que se deseja é que os próprios agricultores optem por carregar seus estoques. Na verdade, mesmo o governo evita carregar estoques muito grandes de produtos perecíveis, que encontram antes o caminho dos programas assistenciais. A diferença entre esse sistema e os simples pagamentos diretos deverá ser, portanto,

³⁴ Moyer e Josling (1990, p. 149).

tão maior quanto menor for a taxa de substituição entre os fornecimentos assistenciais e a oferta convencional. Os produtos perecíveis estiveram tradicionalmente sujeitos a esquemas em que o governo efetuava compras de quantidades consideradas suficientes para produzir as elevações desejadas de preços, embora não vigorasse um sistema aberto de preços mínimos aos quais o governo se dispusesse a comprar qualquer quantidade.³⁵

No caso dos laticínios, estabelecem-se preços mínimos para um determinado número de derivados, como meio indireto de sustentar o preço do leite. O programa tem estado sob pressão dos custos e tem sofrido, ultimamente, cortes nos preços mínimos garantidos. No entanto, as propostas de abandono total das compras governamentais, como a apresentada pelo governo Reagan, não puderam sobrepujar o poderoso *lobby* dos laticínios. Há também os programas usuais para estimular a redução da produção.

A renda do setor açucareiro como um todo, assim como ocorre com os laticínios, é defendida por intermédio da intervenção governamental no mercado do produto processado. Beneficiados pela sustentação de preços, os processadores devem pagar aos produtores primários preços mínimos estabelecidos no programa. No caso do açúcar, porém, o *mix* de mecanismos de sustentação de preços é claramente distinto. A principal medida são as restrições às importações — quotas, tarifas e direitos variáveis —, que respondem por cerca de 85% do efeito da sustentação de preços no cômputo do PSE do açúcar.³⁶ Medidas de cunho doméstico só foram utilizadas em determinados momentos em que a disciplina do mercado internacional do açúcar esteve desestruturada, o que deu margem à extensão ao setor açucareiro de facilidades como os *nonrecourse loans*.³⁷ A tendência de longo prazo,

³⁵ *Robinson (1989, p. 16).*

³⁶ *Para os anos 1979-1981. Fonte: OCDE (1987c, p. 175).*

³⁷ *OCDE (1987c, p. 62).*

contudo, para manter os preços domésticos nos níveis considerados adequados, tem sido progressivamente reduzir as quotas de importação. Isso sugeria que a auto-suficiência terminaria sendo ultrapassada e novamente esquemas adicionais de sustentação de preços se fariam necessários.³⁸

O Farm Act de 1990 objetivou, pelo menos inicialmente, reduzir o apoio governamental à agricultura e caminhar no sentido de restabelecer a sinalização de preços de mercado. Embora não tenha prosseguido na redução de *target prices* iniciada anteriormente, pelo menos congelou esses preços, para trigo, cereais forrageiros e arroz, nos níveis de 1990. Entretanto, outras características da nova legislação indicam que a tendência à liberalização, na melhor das hipóteses, desacelerou-se.³⁹ Diversos programas com impacto sobre as exportações foram prorrogados: o Export Credit Guarantee Program e o Intermediate Credit Guarantee Program, que autorizam a CCC a prestar garantias a créditos de exportação; a P.L. 480; o Marketing Promotion Program (substituindo o Targeted Export Assistance Program do Farm Act de 1985), que regula a colaboração financeira à promoção de exportações agrícolas no exterior; e o Export Enhancement Program (EEP), de particular importância para outros exportadores competitivos de produtos agrícolas temperados. No orçamento de 1990, o Congresso dos EUA alocou US\$ 566 milhões ao EEP, dos quais foram efetivamente aplicados US\$ 339 milhões. O Farm Act de 1990 requer que pelo menos US\$ 500 milhões anuais sejam destinados ao EEP. Embora o Departamento de Agricultura tivesse proposto um teto de US\$ 425 milhões no orçamento de 1991, o Congresso, a pedido do Presidente Bush, num quadro de agravamento das fricções comerciais com a Comunidade, aumentou esse total para US\$ 900 milhões.

³⁸ Moyer e Josling (1990, p. 148).

³⁹ Ver GATT Trade (Policy Review USA, p. 146).

A própria criação do EEP fora resultado da crescente pressão da PAC sobre os mercados mundiais, que levou os EUA a aumentar significativamente, ao longo da década de 80, seus programas de subsídios às exportações agrícolas. Além de continuarem protegendo seus mercados domésticos de açúcar, algodão, carnes processadas e laticínios, com base na seção 22 do Agricultural Adjustment Act de 1933 e no *waiver* obtido no GATT em 1955 aprofundaram as distorções nos mercados tradicionais de exportação, tanto concorrendo diretamente com a Comunidade, quanto afetando os interesses de terceiros países, como ocorre nos casos de frangos e de derivados de soja. Os EUA têm importante participação no mercado mundial como exportadores de grãos, oleaginosas, amendoim e *linters* de algodão, embora venham recentemente perdendo terreno, em especial no que se refere a grãos e oleaginosas, frente à concorrência da Comunidade e de outros países. Têm também alguma relevância como exportadores de tabaco e laticínios. Absorvem, por outro lado, uma proporção significativa das exportações mundiais de carne bovina, açúcar, laticínios (queijo) e tabaco.

O impacto global das políticas agrícolas adotadas pelos EUA sobre produtores e consumidores é resumido pelos PSEs e CSEs apresentados anteriormente na Tabela 1.10. Os valores de PSE global nos EUA não apenas são muito inferiores aos do Japão e da Comunidade, mas também se têm mantido estáveis, em contraste com o claro aumento que sofreram nesta última. O nível de CSE norte-americano, similarmente, é inferior aos da Comunidade e do Japão, e, outra vez em contraste com o que se observa no restante do mundo desenvolvido, também se tem mantido estável. Os CSEs relativamente baixos refletem o fato de que nos EUA, ao contrário do que ocorre na Comunidade e, com intensidade ainda maior, no Japão, o ônus do protecionismo agrícola assume a forma de tributação adicional e, não, de vigência de preços domésticos superiores aos internacionais (ver Tabela 1.9).

Enquanto os PSEs afetam uma ampla gama de produtos — em especial, grãos, açúcar, leite e lã —, os CSEs são significativos quase que exclusivamente nos casos de leite, carne bovina e açúcar (ver Tabelas 1.13 e 1.14).

TABELA 1.13
PSEs por Produto nos EUA, 1979-91

	(%)					
	79-86	1987	1988	1989	1990	1991
Lavouras	21	42	32	24	24	27
Trigo	29	64	40	26	43	50
Cereais forrag.	21	46	38	28	21	26
Arroz	28	50	43	37	42	37
Oleaginosas	8	10	13	9	7	7
Açúcar *	46	70	56	45	44	56
Pecuária	34	39	35	30	32	32
Leite	63	67	53	53	64	58
Carne bovina	34	36	40	31	29	34
Carne suína	7	7	7	7	6	6
Carne de aves	8	34	14	10	10	10
Carne de ovinos	8	8	7	7	7	7
Lã	67	59	31	36	65	77
Ovos	7	15	13	8	9	11
Total	28	40	34	28	29	30

* Equivalente refinado

Fonte: OCDE (1992).

TABELA 1.14
CSEs por Produto nos EUA, 1976-91

	(%)					
	79-86	1987	1988	1989	1990	1991
Lavouras	-3	-8	-4	-3	-5	-7
Trigo	0	-24	-7	-1	-14	-23
Cereais forrag.	0	0	0	0	0	0
Arroz	3	4	4	1	1	1
Oleaginosas	0	0	0	0	0	0
Açúcar *	-36	-62	-47	-36	-37	-48
Pecuária	-25	-29	-24	-22	-25	-25
Leite	-52	-54	-39	-44	-57	-49
Carne bovina	-27	-28	-31	-24	-23	-28
Carne suína	0	0	0	1	1	1
Carne de aves	0	-25	-3	0	-1	-1
Carne de ovinos	-1	0	0	0	0	-1
Lã	-8	-5	-3	-4	-6	-8
Ovos	0	-9	-5	0	-2	-5
Total	-18	-23	-18	-16	-19	-19

* Equivalente refinado

Fonte: OCDE (1992).

1.2.3 - Japão

Como resultado da reforma agrária implementada no Japão logo em seguida à Segunda Guerra Mundial, do total de propriedades agrícolas japonesas, 40% têm hoje menos de 0,5 ha, 68% menos de 1 ha, e 98% menos de 5 ha. Essa estrutura fundiária explica por que 85% das famílias de produtores rurais classificam-se como dedicadas à produção agrícola em regime *part-time*, e, destas, 82% derivam de seus empregos não-agrícolas a maior parte da renda familiar. Para os proprietários de até 0,5 ha, a agricultura proporciona, em média, meros 2% de sua renda familiar total, e menos de 8% da renda das famílias com propriedades entre 0,5 e 1 ha.⁴⁰

Esses dados poderiam levar a crer que a concorrência de fornecedores externos de produtos agrícolas é um assunto menos sensível no Japão que nos demais países desenvolvidos. De fato, a explicação tradicional para o perfil alto do protecionismo agrícola nesses países é que, embora com participação modesta no PIB, a agricultura representa uma parcela substantiva da renda de determinadas regiões ou grupos sociais. A peculiar estrutura fundiária japonesa faz com que a participação da agricultura na renda da família típica de produtores rurais esteja bastante próxima da parcela da agricultura no PIB (3,2% em 1986). Além disso, os argumentos baseados na imobilidade do fator trabalho entre emprego rural e urbano perdem a força, uma vez que grande parte da força de trabalho agrícola já está adaptada a empregos não-agrícolas.⁴¹

Assim como se poderia esperar relativo desinteresse dos produtores pelo protecionismo agrícola, há bons motivos para esperar também que os consumidores japoneses resistam de maneira particularmente firme à proteção à agricultura. Num país onde a terra é especialmente escassa e onde a distinção entre espaço urbano e áreas rurais se torna cada vez mais tênue, uma agricultura maior resulta em preços ainda mais al-

⁴⁰ *Australia (1988, p. 86).*

⁴¹ *Hayami (1988, p. 14).*

tos da terra, portanto, da habitação. Esse efeito é bastante sensível no Japão, e soma-se, para prejuízo dos consumidores, à elevação dos preços dos próprios produtos protegidos.

Os verdadeiros níveis de proteção concedidos pelo Japão à sua agricultura contrariam todas essas previsões. A taxa de proteção nominal média para produtos agrícolas era de 210% em 1986, só perdendo para a da Suíça (260%), enquanto foi em média de 63% na Comunidade Européia e de 6% nos Estados Unidos.⁴² O caso do arroz, a principal cultura japonesa, é ainda mais gritante: os preços domésticos eram 12 vezes maiores que os internacionais em 1987, e, apesar de alguma redução desse diferencial entre 1987 e 1988, continuaram nove vezes maiores.⁴³

Os PSEs e CSEs da Tabela 1.10 retratam globalmente o impacto da política agrícola japonesa sobre produtores e consumidores. Os valores de PSE global no Japão são superiores aos da Comunidade e muito superiores aos dos EUA, mas vêm-se mantendo estáveis. Também o nível de CSE japonês é muito superior ao norte-americano e algo superior ao comunitário, e ainda vem crescendo significativamente. PSEs muito altos atingem quase todos os produtos agrícolas, com exceção de carnes de aves e de ovinos, lã e ovos. Também os CSEs são substanciais para quase todos os produtos, exceto os de PSEs relativamente baixos, mencionados acima, oleaginosas e cereais forrageiros (ver Tabelas 1.15 e 1.16).

A força do protecionismo agrícola no Japão é às vezes atribuída à representação desproporcional de que dispõem os distritos "rurais" no Parlamento, resultado de uma estrutura distrital anacrônica. Contudo, esse tipo de distorção eleitoral não parece ser privilégio japonês, e, mesmo que fosse, a explicação seria insatisfatória, diante da constatação de que mesmo a renda das famílias de produtores rurais depende tipicamente muito pouco da agricultura.

⁴² *Austrália (1988, p. 47-49).*

⁴³ *Austrália (1988, pp. 1 e 36).*

Se o que se busca é um fator que explique por que o protecionismo agrícola japonês é o mais intenso, ainda que o balanço de interesses entre consumidores e produtores indique que o contrário seria esperado, a esse respeito o Japão parece distinguir-se mais por um comportamento curioso dos consumidores que pelo poder político desproporcional dos produtores. As organizações japonesas de consumidores — que, ao contrário do consumidor anônimo, não podem deixar de estar cientes dos custos da proteção agrícola — demonstram-se especialmente sensíveis ao problema da auto-suficiência do país na produção de alimentos. Embora não deixem de propor medidas visando a reduzir o preço doméstico dos alimentos (em geral, políticas para aumentar a longo prazo a produtividade), defendem vigorosamente a busca da auto-suficiência e se opõem à liberalização comercial.⁴⁴

TABELA 1.15
PSEs por Produto no Japão, 1979-91

	(%)					
	79-86	1987	1988	1989	1990	1991
Lavouras	79	94	89	85	86	87
Trigo	96	103	98	95	98	103
Cereais forrag.	97	102	99	94	95	98
Arroz	79	94	89	86	86	87
Oleaginosas	82	79	70	62	54	64
Açúcar *	68	75	71	63	70	76
Pecuária	48	53	56	52	42	46
Leite	83	90	86	82	87	88
Carne bovina	62	61	63	59	33	40
Carne suína	42	46	57	51	38	47
Carne de aves	17	13	13	12	12	12
Carne de ovinos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lã	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ovos	20	20	20	20	19	19
Total	65	76	74	70	66	66

* Equivalente refinado

Fonte: OCDE (1992).

⁴⁴ *Australia (1988, pp. 55-56).*

TABELA 1.16
CSEs por produto no Japão, 1979-91

	(%)					
	79-86	1987	1988	1989	1990	1991
Lavouras	-39	-61	-56	-52	-54	-54
Trigo	-15	-28	-25	-20	-22	-24
Cereais forrag.	-4	-8	-6	-5	-5	-4
Arroz	-60	-89	-87	-86	-88	-87
Oleaginosas	0	0	0	0	0	0
Açúcar *	-53	-71	-67	-52	-67	-78
Pecuária	-39	-54	-52	-49	-45	-46
Leite	-53	-60	-57	-58	-60	-62
Carne bovina	-54	-58	-59	-55	-29	-33
Carne suína	-41	-47	-58	-51	-38	-47
Carne de aves	-15	-11	-11	-10	-10	-10
Carne de ovinos	0	0	0	0	0	0
Lã	0	0	0	0	0	0
Ovos	-17	-18	-18	-18	-18	-18
Total	-39	-54	-52	-49	-45	-46

* Equivalente refinado

Fonte: OCDE (1992).

Outra característica básica da agricultura japonesa, além da estrutura fundiária, é a concentração em um número pequeno de culturas. O arroz, que é a principal, respondeu em 1985 por cerca de 33% do produto agrícola. Entre os cereais, sua dominância é ainda mais marcante, pois trigo e cevada, que vêm logo em seguida, somam somente cerca de 2% do produto agrícola. Frutas e legumes respondem por 26% e outras culturas totalizam 12%. A pecuária equivale aos restantes 27%, cabendo 8% aos laticínios e 19% à carne.⁴⁵

⁴⁵ *Australia (1988, p. 66).*

A supremacia do arroz é, antes de mais nada, fruto da tradição, mas, a seu favor, conta também com o fato de ser uma cultura facilmente adaptável à exploração em pequena escala e em regime de trabalho *part-time*. A importância da compatibilidade com a atual estrutura fundiária japonesa é assinalada pelo caso dos laticínios, que, sem nenhuma ajuda da tradição, pois só muito recentemente se incorporaram à dieta japonesa, tornaram-se outro dos principais ramos da produção rural.

Os principais instrumentos de defesa da renda agrícola são, no caso japonês, as barreiras ao comércio, embora também haja programas diretos de sustentação de preços e de subsídios à produção. A proteção contra importações vale-se de instrumentos variados, como quotas, tarifas, quotas tarifárias, direitos variáveis (no caso do açúcar), regulamentos fitosanitários, mistura compulsória e comércio estatal.

De todos esses instrumentos, tradicionalmente os mais relevantes foram as quotas de importação, que até 1988 atingiam 22 diferentes grupos de produtos agrícolas. Várias negociações, entre 1987 e 1988, inclusive no âmbito do GATT, resultaram no compromisso japonês de remover quotas de importação incidentes sobre frutas frescas (inclusive laranjas), polpas e sucos de frutas, queijos, carne e açúcar. Permaneceriam, entre outras, as quotas para leite, farinha de trigo, laranjas preservadas e leguminosas.⁴⁶ A tendência, portanto, é no sentido de que as quotas deixem de ser predominantes e cedam vez a barreiras tarifárias.

Medidas como os requisitos de mistura compulsória funcionam de modo muito semelhante a quotas. Esses requisitos de proporções entre produto intermediário nacional e importado na fabricação do produto final funcionaram lado a lado com as quotas de importação propriamente ditas, por exemplo, no caso do suco de laranja. Não está claro até que ponto cada uma dessas restrições foi ativa na presença da outra, e ambas

⁴⁶ *Austrália (1988, pp. 29-31) e GATT (Trade Policy Review Japan, 1990).*

foram recentemente removidas, como parte dos compromissos japoneses de desmonte das barreiras não-tarifárias na agricultura.⁴⁷

No caso da pecuária, vale a pena chamar atenção para o fato de que a proteção nominal concedida não é erodida, em termos de proteção efetiva, por barreiras às importações de cereais forrageiros. Estes são, em geral, importados de modo praticamente livre, o que faz do Japão seu maior importador mundial. O contraste entre esse regime e o que se aplica ao arroz é marcante quando confrontado com a maior homogeneidade de tratamento entre culturas alimentícias e forrageiras nos Estados Unidos e na CEE. O que se menciona como motivo é a baixa substitutibilidade entre o arroz e os principais cereais forrageiros, que não ocorre no caso das principais culturas alimentícias dos demais países desenvolvidos (como trigo e centeio), e que viabiliza o tratamento mais diferenciado.⁴⁸ A atual política japonesa de incentivo à produção de trigo e cevada, contudo, qualifica essa interpretação.

Outras políticas de defesa da renda da agricultura estiveram em operação, além da proteção contra importações. Arroz, carne e laticínios beneficiam-se de programas ativos de sustentação e regulação de preços por meio da manipulação de estoques governamentais. Mas mesmo esses programas vêm caminhando no sentido de fazer com que os custos da defesa da agricultura recaiam cada vez mais sobre os consumidores e menos sobre os contribuintes. O caso do arroz é representativo: a diferença entre o preço pago ao produtor e o preço de venda dos estoques do governo vem-se estreitando e reduzindo os custos fiscais do programa de sustentação, de 388 bilhões de ienes em 1975 para 96 bilhões em 1980 e 49 bilhões em 1987. Embora alguma pequena redução do preço ao produtor também tenha contribuído para a redução de custos,

⁴⁷ *Australia (1988, p. 57).*

⁴⁸ *Hayami (1988, pp. 8-10).*

é ao aumento do preço ao consumidor que esta se deve na maior parte.⁴⁹ Em outras palavras, o componente de pagamentos diretos que penetra no programa de sustentação de preços e é refletido por vendas com prejuízo de estoques governamentais tem tendido a reduzir-se.

Há também programas que remuneram o redirecionamento do uso da terra de culturas como arroz e laticínios para produtos que apresentem maior elasticidade-renda da demanda, como frutas, legumes e carnes, ou menor índice atual de auto-suficiência. Nesse segundo caso, estão os incentivos para que os produtores de arroz se desloquem para o trigo ou a cevada, o que, inclusive, não é tecnicamente difícil. Os índices de auto-suficiência (aos preços domésticos praticados) em 1986 eram de 112% para o arroz contra 15% para trigo e cevada.⁵⁰

É importante levar em conta que esses programas de redirecionamento da produção agrícola não têm caráter reformista ou de legítimo ajuste às vantagens comparativas da economia japonesa. O caso da troca do arroz por trigo ou cevada é um bom exemplo. Não há indícios de que o Japão possa vir a ser mais competitivo nessas culturas do que é no arroz, e, como o objetivo é uma maior auto-suficiência e, não, maior competitividade, esse esforço de redirecionamento é prenúncio de autarquia — portanto protecionismo — ainda maior no futuro. Demonstração disso é a necessidade, para preservar a eficácia dos incentivos ao redirecionamento, de reproduzir, para trigo e cevada, esquemas de sustentação de preços semelhantes ao vigente para o arroz.

Além do esforço de defesa dos preços domésticos dos produtos agrícolas, há instrumentos de defesa direta da renda dos agricultores. Leite, açúcar e soja, por exemplo, beneficiam-se de um sistema de *deficiency payments*. No caso do leite, a finalidade dos pagamentos diretos, como meio de pro-

⁴⁹ *Australia (1988, p. 108).*

⁵⁰ *Definida como a razão entre a produção e o consumo domésticos no ano. Dados de Australia (1988, pp. 101 e 108).*

porcionar preços mais elevados ao produtor, sem elevar os preços ao consumidor, é bastante clara, pois o Japão é praticamente auto-suficiente e, em algumas ocasiões, a produção ultrapassa o consumo. Isso, porém, não é verdade em relação a queijos e outros derivados, para os quais o índice de auto-suficiência estava em torno de 25% em 1986 e cuja expansão é estimulada por qualquer troca de sustentação de preços do leite por pagamentos diretos a seus produtores.⁵¹

Há também um enorme número de programas de subsídios a insumos agrícolas, inclusive crédito e serviços de armazenagem, em razão de que, pela especificidade caso a caso, é difícil formar um quadro geral.⁵² Uma idéia da importância desses subsídios para o investimento agrícola, por exemplo, é proporcionada pelo próprio governo japonês, que estima que em 1985 somente 1,3% dos investimentos totais em melhoria da terra provieram de recursos próprios dos produtores, enquanto 16,3% foram financiados pelo governo e os restantes 82,4% corresponderam a subsídios governamentais. No investimento agrícola total, essas parcelas estiveram próximas de 40%, 20%, 40%, respectivamente.⁵³

No Japão, o ônus do protecionismo agrícola recai essencialmente sobre o consumidor, na forma de preços no mercado doméstico muito acima dos preços mundiais (ver Tabela 1.9). Embora a defesa da agricultura não deixe de envolver despesas fiscais significativas, é uma conta apresentada antes aos consumidores que aos contribuintes. Isso ocorre em primeiro lugar, porque o principal instrumento da defesa é mesmo a proteção contra importações. Esta tem também um efeito indireto no caso japonês: as importações por via estatal permitem que o governo se aproprie das rendas de escassez produzidas pelas quotas e reverta esses fundos para o financiamento dos programas de subsídios ou de sustentação de preços. Os pro-

⁵¹ *Australia (1988, p. 152).*

⁵² *Australia (idem, pp. 38-39).*

⁵³ *Australia (ibidem, p. 45) Hayami (1988, p. 58).*

gramas de sustentação de preços, conforme comentado acima, têm, por sua vez, transferido seus custos, cada vez mais, dos contribuintes para os consumidores. No caso dos laticínios, estima-se que a defesa da produção doméstica extraia dos consumidores transferências de 502 bilhões de ienes anuais, enquanto custa aos contribuintes 46 bilhões.⁵⁴

A predominância da proteção entre os instrumentos da política agrícola japonesa também é responsável pelo efeito depressivo desta sobre os mercados mundiais dos produtos de que o Japão é importador. O Japão é um grande importador de produtos agrícolas, absorvendo cerca de 9% das exportações mundiais. O efeito de suas políticas agrícolas é estimado em uma queda de 11% dos preços internacionais dos laticínios, de 5% no caso do arroz e de 7% no da carne. Além disso, a manipulação das barreiras ao comércio como instrumento de estabilização dos preços agrícolas domésticos só aumenta a instabilidade das cotações internacionais correspondentes.⁵⁵

1.3 - A Agricultura no GATT⁵⁶

Como visto nas seções anteriores, o poder dos *lobbies* agrícolas, somado ao de certo modo irracional, mas bastante manipulado argumento da estabilidade de suprimento por razões de segurança nacional, tem sido a principal justificativa para as peculiaridades que, desde o começo da história do GATT, caracterizam o tratamento da agricultura temperada. Esquemas preexistentes de proteção e de subsídios a exportações na área agrícola foram *grandfathered* desde 1947, isto é, legitimados ainda que conflitassem com as regras estabelecidas pelo GATT em seus artigos XI e XVI. Provando-se estas exceções insuficientes, os EUA obtiveram em 1955 um

⁵⁴ *Australia* (1988, p. 160).

⁵⁵ *Australia* (*idem*, p. 58).

⁵⁶ *As Seções 1.3 e 1.4 são revisões substanciais de Abreu (1991).*

amplo *waiver*, por prazo ilimitado, legalizando a imposição de quotas de importação a uma variada gama de produtos agrícolas.⁵⁷

O protecionismo na área da agricultura temperada praticamente não foi afetado pelas sucessivas rodadas de negociação no GATT. Embora os resultados no desmantelamento tarifário na área de produtos tropicais tenham sido mais significativos, continuaram aquém dos obtidos em relação a tarifas incidentes sobre manufaturas, ou ainda, aos diversos códigos acrescentados ao regime original do Acordo Geral.⁵⁸

Desde os primórdios das negociações que precederam o lançamento da Rodada Uruguai em Punta del Este, os países em desenvolvimento e, com especial ênfase, os de maior expressão política ou econômica, como a Índia e o Brasil, sublinharam a necessidade de se abordarem na nova rodada os assuntos do *backlog*, isto é, do velho contencioso que fôra virtualmente excluído das rodadas anteriores.⁵⁹ Os países desenvolvidos, compreensivelmente, trataram por sua parte de ressaltar a importância dos chamados "novos temas" — serviços, propriedade intelectual e regras de investimento — como objeto prioritário de negociação.

A resistência dos países em desenvolvimento foi afinal vencida e os novos temas tornaram-se temas cruciais na Rodada Uruguai. Entretanto, tem sido a agricultura temperada o foco do conflito de interesses entre a Comunidade e os Estados Unidos, e, como tal, causa dos impasses verificados nas negociações — tanto na reunião intermediária de Montreal, em 1988, quanto na reunião que seria final, em Bruxelas, em dezembro de 1990 — e a respeito da ata final apresentada pelo secretariado do GATT em dezembro de 1991. A proposta inicial dos EUA, de total eliminação de subsídios à

⁵⁷ Ver Dam (1970, p. 260 e ss.).

⁵⁸ Ver Winham (1986, pp. 125-127, 156-158; p. 248 e ss).

⁵⁹ Ver, para uma análise da pauta de negociações comerciais multilaterais nos anos oitenta, Abreu (1989).

agricultura num prazo de 10 anos, foi considerada pouco séria pela Comunidade. A redefinição da proposta norte-americana (75% de corte no apoio doméstico, 90% de corte nos subsídios a exportações, ambos em dez anos) ainda a deixava muito longe do melhor que a Comunidade declarava inicialmente ser possível oferecer (algo da ordem de 30% de cortes nos dois casos, ano base 1986).

A postura do grupo de Cairns — que congrega desde 1985 os exportadores competitivos de produtos agrícolas temperados, com exceção dos EUA — e, mais especificamente, dos membros latino-americanos do grupo de Cairns, foi importante para impedir que a reunião de Bruxelas resultasse em algum acordo global que não contemplasse avanços substanciais no tocante à agricultura. A certeza do apoio dos EUA viabilizou a tática de condicionar os resultados de toda a rodada a um resultado mínimo na área agrícola.

Não sendo *demandeurs* em relação aos novos temas e se reconhecendo incapazes de conter para sempre as demandas dos países desenvolvidos nessa área, os países em desenvolvimento naturalmente encaram como crucial, para os resultados que extrairão da Rodada Uruguai, a obtenção de concessões quanto aos velhos temas, entre os quais a agricultura. É difícil conceber um balanço final de resultados da rodada que resguarde minimamente os interesses dos países em desenvolvimento sem incluir algo substancial na área agrícola. Além disso, a (temporária?) reorientação da política comercial brasileira, ao enfatizar o objetivo de minimizar os focos de atrito nas relações bilaterais com os EUA, sublinha a importância política do tema agrícola.

1.3.1 - Agricultura Temperada

Os temas da negociação agrícola estão claramente mapeados. Trata-se essencialmente de convergir quanto a três assuntos: redução do apoio à produção doméstica; redução dos obstáculos ao acesso a mercados; redução dos subsídios a

exportações. As posições divergentes da Comunidade e dos EUA quanto à velocidade da liberalização foram mencionadas acima. A finalização do processo depende da viabilização política, entre os estados-membros da Comunidade, de um pacote que, ao mesmo tempo, não se afaste da região de 30% de corte de subsídios e apoio interno, base 1986, e atenda minimamente os pleitos dos EUA e do grupo de Cairns. Do ponto de vista brasileiro, não parece realista supor que haja possibilidade de interferir mais do que marginalmente nessa negociação.

O documento Dunkel incorpora propostas de redução média de tarifas de 36% entre 1993 e 1999, com redução mínima de 15%.⁶⁰ As barreiras não-tarifárias seriam integralmente tarifadas. A proposta de redução do apoio interno é de 20%, base 1986-88. Os dispêndios com subsídios às exportações seriam reduzidos em 36% e as quantidades subsidiadas, em 24%. Há indicações de que os EUA e a Comunidade teriam chegado a um acordo⁶¹ no bojo das discussões suscitadas pela pendência bilateral quanto ao tratamento comunitário para produtos oleaginosos. Esse acordo envolveria, em relação ao documento Dunkel, uma menor redução das quantidades exportadas pela Comunidade mediante subsídios: 21% , base 1986-1990, ao em vez de 24%.

Existem, entretanto, dificuldades importantes a respeito dos principais temas em discussão. No tocante ao apoio à produção interna, por exemplo, há controvérsia quanto aos critérios de exclusão de políticas do conjunto a ser submetido a compromissos de redução (as exceções constituiriam a chamada *green box*). Entre os serviços oferecidos pelo governo aos produtores agrícolas, devem ser listados os de natureza geral relativos a pesquisa controle de pragas e saúde animal, trei-

⁶⁰ Ver o documento apresentado por Dunkel, GATT (1992).

⁶¹ Acordo de Blair House, anunciado em Washington em 20 de novembro de 1992, pelo então presidente dos EUA, George Bush.

namento, extensão, inspeção, comercialização, promoção e infra-estrutura. Além disso, governos mantêm programas de ajuda alimentar a segmentos específicos da população e de estocagem de alimentos. Muito mais controversa é a inclusão de determinados pagamentos diretos a produtores, entre os quais programas relativos a meio ambiente, desenvolvimento regional, retirada de fatores de produção, seguro de colheitas, compensação por danos provocados por calamidades e apoio à renda agrícola desvinculado da produção. O que falta é concordância quanto às reais possibilidades de assegurar que mesmo pagamentos diretos dessa natureza estejam completamente desvinculados do apoio à produção.

O documento Dunkel utiliza o conceito de *aggregate measure of support* (AMS), incluindo sustentação de preços de mercado, pagamentos diretos não-isentos e outras políticas não-isentas. Tal conceito servirá de base para os compromissos de redução de apoio (*amber box*). Quanto aos itens não-quantificáveis na forma de AMS, propõem-se compromissos equivalentes, como no caso do cálculo de subsídios creditícios e à irrigação (diferença entre as taxas de juros ou os preços da água pagos pelo produtor e por outros usuários de crédito ou de água para uso agrícola). O tratamento de altas taxas de inflação tem merecido apenas menção marginal, pois não é de interesse geral. No entanto, o interesse brasileiro é óbvio, em particular quanto à fixação de compromissos de redução, cabendo definir indexador adequado.

Quanto ao acesso a mercados, os principais problemas referem-se ao escopo e às modalidades da tarifificação. Menciona-se a indesejável possibilidade de inclusão de um elemento adicional de proteção inicial em relação às tarifas equivalentes calculadas. Parece haver consenso a respeito da aplicação de quotas conjugadas a tarifas para assegurar a manutenção das atuais oportunidades de acesso. Neste contexto, cabe abordar o tema do rebalanceamento tarifário, tal como proposto pelas autoridades comunitárias como possível elemento no pacote MacSharry de reforma da PAC.

A introdução de uma quota tarifária resultaria em 6% de imposto de importação para soja e melaço e 12% para farelos e tortas de soja, farelo de gérmen de milho e *pellets* cítricos, desde que as interações não excedam o volume médio de 1986-88. Acima desse patamar, a taxaçoão *ad valorem* equivalente seria de 84% no caso da soja e de 190% no caso dos farelos.⁶² Há estimativas de que o rebalanceamento pudesse custar ao Brasil US\$ 238 milhões em exportações.⁶³ Há também, indicaçoões de que a Comunidade estaria disposta a não insistir no rebalanceamento, pelo menos no caso de soja e seus derivados. O documento Dunkel prevê ainda salvaguardas especiais, provavelmente sob a forma mista de gatilhos baseados em quantidades e gatilhos baseados em preços.

Quanto aos subsídios a exportações agrícolas, pretende-se que as modalidades de compromisso de redução combinem limitações orçoamentárias às quantidades afetadas e aos subsídios por unidade exportada. O Brasil tem interesse especial nessa matéria em vista dos prejuízos às suas exportações, especialmente de frango e do complexo soja, acarretados por programas do tipo do EEP norte-americano.

Em relação a acesso a mercados, apoio à produção doméstica e subsídios à exportação, é previsto tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Este pode assumir a forma de uma limitação dos compromissos em relação aos assumidos por países desenvolvidos ou da ampliação de seu prazo de implementação. Considera-se, ainda, a possibilidade de limitar subsídios às exportações agrícolas de países em desenvolvimento apenas a partir do momento em que estas superem determinada proporçoão do comércio mundial dos produtos em questão.

⁶² Ver Aide Mémoire ABIOVE, "Rodada Uruguai do GATT - Proposta de CEE", (setembro, 1990).

⁶³ Ver Lopes, (1992a).

1.3.2 - Produtos Tropicais

No que diz respeito a produtos tropicais, as negociações da Rodada Uruguai concentraram-se na redução das barreiras à entrada nos países desenvolvidos. Estes fizeram ofertas, na reunião de meio período realizada em Montreal em 1988, que afetavam exportações totais de US\$ 14,9 bilhões, depois melhoradas, em 1990, para incluir um total de comércio de US\$ 22,7 bilhões. O impacto dessas ofertas sobre o valor do comércio mundial de produtos agrícolas tropicais é modesto: no caso da oferta de 1990, equivaleria a um aumento de comércio de US\$ 746 milhões, ou seja, da ordem de 3,3%. Isto se deve à concentração de ofertas em café e à preexistência de importantes regimes preferenciais, como Lomé e SGP, que já implicam livre acesso a mercados desenvolvidos. Para a América Latina, praticamente a totalidade dos ganhos de comércio seria nos mercados da Comunidade, dada a concentração de ofertas em cacau e café.⁶⁴

1.3.3 - Futuras Negociações

Diversas negociações em outros grupos do GATT afetam indiretamente a agricultura, mas esse impacto será desprezível se comparado aos possíveis desdobramentos nos demais grupos de negociação com pauta agrícola, tratados nas subseções acima. Com relação à propriedade intelectual, por exemplo, a agricultura será afetada quanto a cláusulas de segredo e licenciamento na produção de produtos químicos de uso agrícola (de forma semelhante aos produtos farmacêuticos) e também quanto a condições de patenteamento de plantas e animais (exclusive micro-organismos).⁶⁵

⁶⁴ Ver UNCTAD (1990).

⁶⁵ Ver o documento apresentado por Dunkel, GATT (1992), proposta relativa a TRIPS, artigos 27 e 39.

Mais relevantes quanto ao impacto sobre a agricultura poderão ser as negociações futuras no GATT, após a conclusão da Rodada Uruguai. Já se pode antecipar que os países desenvolvidos tenderão a dar ênfase à "harmonização de políticas" em seu novo programa prioritário de negociações. Entre os "novíssimos temas" que sucederão a TRIPS, TRIMs e serviços estarão os relacionados a legislações de proteção do meio ambiente e de condições de trabalho, que terão desdobramentos diretos sobre a agricultura. Em qualquer dos casos, não é impossível que venha a se generalizar a exigência de selos de qualidade, deslocando, *ceteris paribus*, a produção brasileira, que terá onerados seus custos de produção. A avaliação adequada do impacto desses desdobramentos futuros sobre a produção e o comércio de produtos agrícolas brasileiros requer estudos específicos, nos níveis agregado e setorial.

1.4. Conseqüências da Liberalização

Embora haja bastante experiência acumulada na geração de simulações do impacto de diferentes cenários de liberalização agrícola sobre os diferentes parceiros comerciais, tanto do ponto de vista dos fluxos comerciais, quanto dos efeitos sobre o bem-estar, os resultados ainda podem ser bastante conflitantes, o que resulta, em parte, da heterogeneidade das hipóteses adotadas. A Tabela 1.17, abaixo, sumaria diferentes estimativas do impacto de distintos cenários de liberalização nos países desenvolvidos, em desenvolvimento e em todos os países, sobre os preços mundiais de alguns produtos agrícolas principais. A Tabela 1.18 apresenta estimativas dos efeitos sobre o volume de exportações de países em desenvolvimento. A principal explicação para as discrepâncias entre os diversos resultados de Zietz e Valdés e os demais é que esses autores levam em conta, além das distorções na fronteira, como tarifas e quotas, também distorções como os CSEs e o efeito indireto da proteção não-agrícola sobre a agricultura.

Zietz e Valdés estimam que mesmo uma liberalização radical nos países desenvolvidos deve afetar apenas de forma modesta os preços dos principais produtos, à exceção de açúcar e carne bovina. Caso a liberalização se estenda aos países em desenvolvimento, estima-se uma queda significativa dos preços, com exceção da carne bovina. Isto reflete o fato de que, exceto no caso de açúcar e carne bovina, os países em desenvolvimento caracterizam-se por altas taxas de proteção negativa. O aumento no preço da carne bovina é, de fato, o único ponto comum entre as diversas estimativas.

Os resultados das simulações de liberalização indicam que esta tenderia a afetar de forma diferenciada os países em desenvolvimento. Em quase todas as simulações, os países mais beneficiados são as economias exportadoras de produtos agrícolas da América Latina (Argentina e Brasil especialmente), Índia e China. Os países em desenvolvimento prejudicados pela liberalização seriam a Coreia do Sul, Malásia e países do Oriente Médio.⁶⁶

Estas fontes estimam que o comércio brasileiro de produtos agrícolas seria significativamente beneficiado pela liberalização. As estimativas mais modestas, de Tyers e Anderson (1990), indicam uma expansão de 11,8% das receitas cambiais líquidas relativas ao comércio de produtos de agricultura temperada; outras estimativas indicam taxas de crescimento muito superiores, chegando a alcançar 60%, como em Krissof, Sullivan e Wainio (1990). Esse impacto não seria distribuído homogeneamente entre os diversos produtos. Estima-se que o cenário de liberalização seja consistente com uma expansão substancial das exportações de açúcar e carne bovina (60% e mais de 400%, respectivamente, tomando como base os anos de 1979-1981).⁶⁷ Os ganhos ou perdas em relação ao trigo parecem ser de importância menor, a menos de um cenário de liberalização radical das políticas domésticas. Não seria im-

⁶⁶ Ver Anderson e Tyers (1990); Moreddu, Parris e Huff (1990); Krissof, Sullivan e Wainio (1990).

⁶⁷ Ver Zietz e Valdés (1986, p. 47).

provável, entretanto, que se contraíssem as exportações de soja à medida que avançasse a liberalização agrícola, especialmente na Comunidade, pois se espera que, com a contração da produção comunitária de carne bovina e de laticínios, a produção migre para países nos quais sejam adotados métodos de produção menos intensivos em capital.⁶⁸

TABELA 1.17
Mudanças de Preços Agrícolas Mundiais em Diferentes Cenários de Liberalização (Relativamente aos Cenários Básicos)

Liberalização	Porcentagem de Redução de CSEs e PSEs	Trigo	Outros Grãos	Arroz	Carné Bovina	Açúcar	(%)
							Soja
Nos Países Desenvolvidos :							
Zietz e Valdés (1990)	10%	-0,1	-0,1	0,2	0,9	1,5	-0,3
	50%	2,0	-0,7	0,9	4,9	7,6	-1,5
	100%	3,5	-2,8	1,7	10,5	15,0	-4,0
OCDE 87	10%	-0,1	-0,3	0,1	1,5	1,0	-1,0
Valdés-Zietz (1980)	50%	4,9	2,1	0,4	6,8	7,7	1,0
IIASA	100%	18,0	11,0	21,0	17,0	...	...
Tyers-Anderson (1987)*	100%	9,0	3,0	10,0	21,0	10,0	...
Tyers-Anderson (1987)**	100%	25,0	3,0	18,0	43,0	22,0	...
Roníngen <i>et alii</i>	100%	25,9	18,8	18,1	17,3	31,0	6,8
Zietz e Valdés (1986)	100%	12,1	11,0	...	17,4	18,2	...
Nos Países em Desenvolvimento:							
Zietz e Valdés (1990)	100%	-13,6	-20,9	-21,8	2,9	-12,1	-11,5
IIASA	100%	5,0	4,0	1,0	-3,0	...	...
Em Todos os Países:							
Zietz e Valdés (1990)	100%	-	-24,4	-21,1	13,3	0,8	-15,9
		11,7					
IIASA	100%	23,0	13,0	16,0	11,0	...	...
Tyers-Anderson (1987)	100%	10,0	2,0	-8,0	13,0	-1,0	...

* Níveis de proteção de 1980-82; ** Níveis de proteção de 1988
Fonte: Zietz e Valdés (1990).

⁶⁸ Ver Abreu e Fritsch (1989).

TABELA 1.18

Variações das Exportações Líquidas de Países em Desenvolvimento em Diferentes Cenários de Liberalização Total (Relativamente aos Cenários Básicos)

(Milhões de toneladas)

Liberalização	Trigo	Outros Grãos	Arroz	Carne Bovina	Açúcar	Soja
Nos Países Desenvolvidos:						
Zietz e Valdés (1990)	8,8	-11,6	4,0	0,8	5,1	-0,9
IIASA	11,1	1,3	9,1	1,8	...	...
Tyers-Anderson (1987)	4,9	-2,3	4,0	2,9	2,9	...
Nos Países em Desenvolvimento						
Zietz e Valdés (1990)	0	16,1	2,5	-1,8	2,5	-4,0
IIASA	-11,0	-10,0	0	0,3	...	...
Em Todos os Países:						
Zietz e Valdés (1990)	8,9	1,7	6,4	-0,7	7,8	-5,3

Fonte: Zietz e Valdés (1990).

AGRICULTURA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

2.1 - Os Interesses Nacionais na Integração Agrícola da Europa

Os esforços no sentido de unificar os mercados agrícolas da Europa antecedem as negociações do Tratado de Roma. Várias propostas nesse sentido foram apresentadas no início dos anos cinquenta por franceses e holandeses e invariavelmente contemplavam a formação de um mercado comum agrícola e fixação conjunta dos preços de sustentação.¹ Embora anunciando os mesmos objetivos, as propostas francesas eram menos ambiciosas que as holandesas em relação ao período de transição até a total liberalização do comércio agrícola entre os países europeus e previam um mercado comum muito mais protegido em relação a importações provenientes de não-membros. Nenhuma, contudo, prosperou.

As negociações para a formação da Comunidade Européia fizeram ressurgir o problema do mercado comum para produtos agrícolas. A complexidade do problema já era conhecida

¹ *Os planos Charpentier (1950), Pflimlin (1951) e Mansholt (1951) — todos ministros da agricultura, os dois primeiros franceses, e o outro, holandês. Não confundir este último com o homônimo de 1968, apresentado quando Mansholt era Comissário das Comunidades Européias para Agricultura, tratando de propostas de reforma da PAC.*

após as tentativas francesas e holandesas de 1950-51. Além disso, na experiência de integração econômica anterior o Benelux não fôra possível materializar a liberalização do comércio agrícola, em contraste com o sucesso no campo dos manufaturados.²

As dificuldades extraordinárias envolvidas nas negociações agrícolas podem, em parte, ser atribuídas a uma especial sensibilidade política do setor, que bloqueava concessões que tendessem a reduzir a renda dos agricultores. Advinham também, no entanto, de um fator que já era, em si, resultado dessa capacidade especial do setor agrícola de obter dos governos apoio e proteção: as intrincadas e diferentes combinações de mecanismos de sustentação de renda e de preços empregadas por cada país. Mesmo que não houvesse as sérias divergências iniciais quanto ao nível de sustentação a ser oferecido, ainda restaria a questão suficientemente complexa de acordar uma maneira comum de fazê-lo, sem o que não poderia haver mercado comum agrícola. Nesse acordo, cada país perderia a liberdade de, no futuro, alterar unilateralmente sua própria política agrícola em resposta a pressões eleitorais. O único caminho, em suma, era mesmo uma política agrícola comum a ser implementada na esfera comunitária, o que respondia pela peculiaridade da agricultura nas negociações: exigia mais resultados justamente onde os progressos se anunciavam mais difíceis.

Segundo o discurso dos promotores da integração européia que se interessavam, ao mesmo tempo, pelo sucesso das negociações agrícolas, um acordo a respeito da agricultura serviria para demonstrar os benefícios do projeto comunitário e para abrir caminho a outras realizações. Ainda que, chegando a uma política agrícola comum, o projeto comunitário estivesse dando uma inequívoca demonstração de força, teria sido um contra-senso se essa constatação das dificuldades inerentes à

² Tracy (1989, pp. 244-248).

agricultura tivesse verdadeiramente contribuído para sua inclusão na pauta de negociações, revelando os negociadores do Tratado de Roma como inveterados amantes do risco e, após o malogro do Plano Charpentier e de seus contemporâneos, totalmente desprovidos de memória.

Tendo-se passado apenas uns poucos anos desde os últimos fracassos de integração do mercado agrícola europeu e não tendo havido nesse ínterim mudanças relevantes de cenário, o projeto só poderia vingar na nova tentativa graças a alguma diferença entre esta e suas predecessoras. A diferença existia e era substancial: ao invés de negociações agrícolas isoladas, agora o mercado comum para a agricultura se oferecia como *quid pro quo* para a liberalização do comércio de manufaturados e vice-versa. Os países com interesse na liberalização agrícola trataram de deixar claro aos de indústria mais competitiva, mas agricultura ineficiente, que não tolerariam a exclusão do setor onde consideravam estar suas vantagens comparativas. Não estavam dispostos a repetir a história do Benelux, em que a Holanda se rendeu à dificuldade de fazer valerem junto aos belgas seus interesses de exportador agrícola.

A agricultura, portanto, não seria o abre-alas da integração européia, mas tampouco seguiria a reboque dela. Como boas concessões mútuas no processo de constituição da Comunidade Européia, a liberalização industrial e a liberalização agrícola tiveram períodos de transição para o mercado comum praticamente coincidentes. Inicialmente a agricultura apresentou algum atraso, o que refletia a maior complexidade de sua pauta de negociações. Somente pouco a pouco o regime único de intervenção agrícola ia tomando forma em relação a cada produto: o primeiro acerto foi o relativo a cereais, obtido somente em 1962, meia década após o Tratado de Roma, que serviu de molde para todos os demais, como os de laticínios, em 1964, e açúcar, em 1967. Não havia, em todo caso, uma disparidade gigantesca: em 1962, as tarifas sobre produtos manufaturados haviam sido cortadas em aproximadamente

50%, enquanto os cortes para produtos agrícolas estavam, em média, em torno de 30-35%. Em 1 de julho de 1967, quando as tarifas para o comércio intracomunitário de manufaturados foram finalmente zeradas, os preços únicos agrícolas e o regime comunitário de sustentação também estavam em pleno vigor.³

A inclusão da agricultura na integração comercial européia é em geral creditada, acima de qualquer outra coisa, ao papel desempenhado pela França, interessada no acesso aos mercados agrícolas da Europa. Isto é sem dúvida verdadeiro, sobretudo quando se leva em conta o comportamento obstinado do governo De Gaulle, ao longo da década de sessenta, na defesa de seus pontos de vista nos foros internacionais. Embora preponderante, a contribuição da França, porém, não foi a única. Holanda e Itália tinham peso político e econômico bem menor, mas não totalmente desprezível, principalmente quando se buscavam adesões a um projeto de integração que, ao final, congregaria somente seis países. Além disso, a posição historicamente radical da Holanda foi importante na abertura das negociações, quando as posições de França e Alemanha — esta, identificada como a arqui-rival da liberalização agrícola — ainda não estavam muito distantes no tocante à agricultura.⁴ Durante as negociações agrícolas de 1950-51, por exemplo, a França contara com apoio firme da Alemanha, ambas defendendo as propostas de liberalização gradual contra os planos holandeses mais ambiciosos. Até que os franceses amadurecessem uma posição mais afirmativa em relação ao mercado comum agrícola, coube aos holandeses o papel de grandes ativistas da idéia.

Reconhecendo que seria impossível excluir totalmente a agricultura da pauta de negociações, a Alemanha, na liderança da resistência ao mercado comum agrícola, tinha como proposta favorita limitar os avanços nessa área a uma

³ Tracy (1989, pp. 256-258).

⁴ Tracy (1989, p. 251).

"harmonização de políticas nacionais". Assim, não só se limitaria o escopo da liberalização agrícola entre os países-membros, mas também se limitaria a transferência para a esfera comunitária da autoridade dos governos nacionais sobre a sustentação de preços. Essa havia sido justamente a fórmula empregada no acordo do Benelux, cujo fracasso patente em lidar com o comércio agrícola era um passivo que lhe ficava de herança. Afinal de contas, acabou prevalecendo a proposta francesa, que previa total liberalização do comércio entre países-membros, barreiras comuns contra importações de terceiros países, transferência para a esfera comunitária da responsabilidade pela intervenção e solidariedade financeira em seu custeio.

Embora não pudessem disfarçar que batalhavam em defesa de seus interesses individuais, os defensores do mercado comum agrícola sofisticavam a argumentação alegando que, mesmo que este não fosse, em si, uma meta, seria ainda assim um coadjuvante imprescindível da integração comercial na área de manufaturados. Países que protegessem mais intensamente sua agricultura teriam custo de vida mais alto, o que acabaria por se refletir sobre os custos salariais e por minar sua competitividade industrial e sua capacidade de conviver em um mercado comum de manufaturados.⁵ Estrategicamente, o argumento escamoteava fatores capazes de interromper a fatal cadeia de causa e efeito e acabava soando a ouvidos alemães como um mal disfarçado canto da sereia.

A despeito de seu papel de relações públicas, seria insensato esperar que argumentos desse tipo tivessem alguma contribuição substantiva a dar para que fossem afinal dobradas as resistências de países de agricultura menos eficiente. O que os atraía acima de tudo era, é claro, a perspectiva de acesso livre aos demais mercados comunitários de manufaturados, condicionada à viabilização do mercado comum agrícola. Entretanto, com o comércio intracomunitário totalmente livre

⁵ *Sugerido por Pearce (1981, p. 3).*

como meta, o dispositivo de sintonia fina que restava aos negociadores era o nível comum de proteção contra importações de terceiros países. O resultado foi um nível de sustentação de preços agrícolas intermediário entre os anteriormente praticados por liberais como a Holanda e por protecionistas como a Alemanha, mas superior a uma média ponderada dos praticados pela totalidade dos países-membros.

O fato de apenas um país pequeno, a Holanda, considerar-se suficientemente competitivo para, às vésperas do Tratado de Roma, ter uma política agrícola relativamente liberal, e de mesmo a principal força pró-liberalização no âmbito comunitário, a França, jamais ter tido a menor intenção de expor seu mercado à concorrência mundial, já deixava antever, como logo se confirmou, uma Política Agrícola Comum altamente protecionista, com preços potencialmente distantes dos níveis internacionais e com elevados gastos orçamentários — isto é, custos elevados para consumidores e contribuintes. A tentação de acenar com um nível de proteção comum mais elevado sempre que se esbarrava numa oposição mais firme à liberalização intracomunitária só fez agravar essa tendência. A países como a França e a Holanda, confiantes de que as elasticidades em jogo os fariam ganhar se preços europeus mais baixos prevalecessem — pela expansão do mercado consumidor e também, com a expulsão de produtores menos eficientes, das fatias dele que lhes caberiam —, pareceu aceitável abrir mão de tais vantagens para assegurar acesso livre e preferencial aos mercados do restante da Europa.

Acrescia-se à complexidade da agenda de negociações o fato de que não se discutia o nível no qual manter um fictício agregado chamado "preço agrícola", e, sim, os níveis de sustentação a serem concedidos aos diferentes produtos. Diante da razoável especialização de cada uma das agriculturas que se buscava integrar, essa decisão importava em claros efeitos distributivos entre os membros da Comunidade. Há acusações frequentes, por exemplo, de que as grandes culturas tempera-

das têm sido favorecidas em detrimento dos produtos tipicamente mediterrâneos. A política liberal em relação às importações de soja são um outro exemplo de grande notoriedade de conflitos dessa natureza, com sua manutenção defendida pelos países concentrados em laticínios e combatida pelos produtores de cereais forrageiros.

Além disso, para dada meta de defesa da renda agrícola, há toda uma gama de possíveis combinações de sustentação de preços e de pagamentos diretos, cuja escolha depende da posição preferida no *trade-off* entre maiores custos orçamentários e custo de vida mais elevado. Cada país, além de resistir a cortes em seus níveis de proteção, procurava fazer com que a futura política agrícola comum se aproximasse tanto quanto possível de sua posição original nesse *trade-off*, de modo a evitar que ela, ao entrar em vigor, submetesse sua economia a um solavanco inflacionário ou orçamentário e elevasse o perfil dos custos do projeto comunitário. Observar-se-ia a mesma atitude inercial quando novos membros aderissem à Comunidade — só que, então, com a PAC já instituída, a saída seria encontrar uma maneira de amortecer o choque da transição. A maior divergência quanto à combinação ideal entre sustentação de preços e pagamentos diretos estaria por vir justamente na posterior adesão do Reino Unido. Entre os seis fundadores da Comunidade, fez-se a opção extremada por uma política essencialmente de sustentação de preços, movida por compras oficiais, direitos sobre importações e subsídios às exportações.

A presença desse conjunto de medidas já faz suspeitar que mesmo a opção pela sustentação de preços pura não alivia totalmente o orçamento de responsabilidades com a agricultura. As despesas com a sustentação de preços — compras oficiais e subsídios às exportações — costumam absorver cerca de 95% do orçamento do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Feoga), o gestor financeiro da PAC, destinando-se o restante a programas específicos de ajuste estrutural. O Feoga, por sua vez, habitualmente absorve algo entre

70% e 80% do orçamento geral da Comunidade. Este tem como receitas próprias as tarifas e direitos cobrados sobre as importações provenientes de terceiros países e é fechado por contribuições nacionais proporcionais à base de arrecadação de imposto sobre valor adicionado em cada país.⁶

O que a opção pela sustentação de preços claramente fez foi condenar a agricultura comunitária a um grave problema estrutural: o contínuo crescimento dos excedentes. Na verdade, não se trata de um resultado inevitável de uma política de sustentação de preços, mas de preços sustentados sistematicamente acima dos níveis de equilíbrio de longo prazo da agricultura europeia como um todo. Se o preço sustentado parte de um nível superior ao de equilíbrio de longo prazo e não é, mais cedo ou mais tarde, suficientemente reduzido, não resta mecanismo capaz de corrigir a trajetória explosiva. Pelo contrário, o progresso técnico tende a acelerá-la, ao reduzir os preços de equilíbrio. Com importações tornadas marginais e níveis de auto-suficiência cada vez maiores, reduzem-se as receitas de direitos de importação e aumentam as despesas com subsídios às exportações — estas tanto pelo aumento dos excedentes a exportar quanto pelo efeito destes de deprimir as cotações internacionais —, deixando o balanço de recursos internos da PAC cada dia mais deficitário.⁷

De modo a não legitimar orçamentariamente essa trajetória explosiva — pelo menos não de modo automático —, decidiu-se submeter as contribuições baseadas no imposto sobre valor adicionado a um teto, que, uma vez atingido, obrigaria os membros da Comunidade a rediscutirem o formato da PAC ou de seu financiamento. O teto, correspondente à receita de um imposto sobre valor adicionado de 1%, acabou realmente atingido. Simultaneamente às adesões de Portugal e Espanha, o teto foi elevado para 1,4%, mas, apesar dos

⁶ Pearce (1981, p. 29); Australia (1985, p. 37).

⁷ Pearce (1981, p. 67).

esforços no sentido de deter o crescimento dos custos da PAC, ele logo se mostraria insuficiente.⁸

A própria existência dos limites pré-estabelecidos às contribuições baseadas no valor adicionado é reflexo — assim como o são todas as discussões em torno do que fazer ao esbarrar nesse limite — dos conflitos de interesses gerados pelo princípio da solidariedade financeira. Presente na PAC desde as origens, a solidariedade financeira significa que, como a política agrícola é financiada pelo orçamento geral da Comunidade, cada país contribui para as receitas do Feoga proporcionalmente ao tamanho de sua economia e à sua demanda de importações de fora da Comunidade e participa, na aplicação de recursos, proporcionalmente ao tamanho de sua agricultura. É inevitável que um sistema assim dê margem a transferências de renda entre países por intermédio do orçamento. Os prejudicados nesse balanço tendem a favorecer menos, e os beneficiados mais o princípio de solidariedade financeira.

É importante ter sempre em mente, embora nem sempre as declarações dos negociadores deixem isso claro, que o constante conflito de interesses em torno de reformas da PAC envolve duas variáveis: ganhos e perdas inerentes ao nível de sustentação de preços e transferências orçamentárias pelo custeio dessa sustentação. A princípio, por exemplo, é possível ter um país que perca com a manutenção dos preços em níveis mais elevados, mas ganhe tanto com as transferências orçamentárias que prefira se opor à liberalização da PAC

⁸ Tracy (1989, p. 308). *A ampliação da Comunidade para incluir Espanha e Portugal implicou absorver substancial capacidade produtiva adicional na agricultura. Entretanto, os problemas foram em parte minorados pela complementaridade da estrutura produtiva em relação aos demais integrantes, como, por exemplo, no caso de grãos e laticínios. Em qualquer caso, tratava-se de absorver economias muito mais pobres do que a média comunitária, cujos setores agrícolas em larga medida se beneficiaram de preços comunitários muito mais elevados do que os que vigiam anteriormente. As principais dificuldades ocorreram na acomodação orçamentária exigida pela integração e no ajuste da produção de azeite de oliva e algumas frutas e produtos hortícolas.*

como maneira de maximizá-las. É igualmente possível a situação diametralmente oposta, invertendo-se nas negociações a posição de um país que seria protecionista na ausência de solidariedade financeira.

As discussões sobre o orçamento, forçadas pelo problema premente dos limites às contribuições baseadas no valor adicionado, mantiveram esses conflitos de interesses sempre em foco. É bem verdade que não só as transferências importam, mas também o próprio tamanho do orçamento é motivo de conflito. Cada país, mesmo que fosse ressarcido das transferências que realiza, poderia estar gastando em agricultura mais do que gostaria, por força dos níveis comuns de sustentação de preços. O problema é que o nível de sustentação e de gastos que cada país poderia, de fato, desejar é um tema puramente especulativo, o que justifica que o foco se mantenha apenas sobre os montantes transferidos.

A Tabela 2.1 mostra as transferências de renda provocadas pela PAC entre os nove membros da Comunidade Européia em 1980. Na primeira coluna estão registradas as transferências orçamentárias, isto é, para cada país, a diferença entre sua contribuição (com base no valor adicionado mais as receitas alfandegárias geradas por suas importações de fora da Comunidade) e sua participação nas despesas da PAC (a parcela das despesas totais proporcional à sua participação na produção comunitária). Na segunda coluna estão as transferências comerciais, ou seja, o produto entre os excedentes exportáveis do país (ou sua demanda por importações) ao preço comunitário e a diferença entre este e o preço internacional. A soma de transferências orçamentárias e comerciais está na terceira coluna, que, portanto, representa o que cada país deixaria de receber (ou transferir) se abandonasse unilateralmente o mercado comum agrícola, mantendo por conta própria, porém, os níveis de sustentação de preços vigentes na comunidade: livre de solidariedade financeira, anularia as transferências orçamentárias; as comerciais também desapareceriam pela perda do acesso

é neutra do ponto de vista de bem-estar, pois, com os níveis de sustentação de preços mantidos, produtores e consumidores permanecerão na mesma situação em que estariam se a PAC prosseguisse. Além disso, privilegia as transferências, deixando de lado especulações sobre as perdas de bem-estar que a PAC impõe a cada país ao obrigá-lo a níveis de proteção maiores do que desejaria praticar.⁹

TABELA 2.1

Transferências de Renda pela Política Agrícola Comum, 1980 (CE 9)

(Milhões de European Units of Account)

	Orçamentárias	Comerciais	Totais	Totais/PIB (%)
Reino Unido	-1.457	-465	-1.922	-0,85
Alemanha	-887	-853	-1.740	-0,55
Itália	28	-961	-933	-0,57
França	265	-301	-36	-0,01
Bélgica *	-185	333	148	0,25
Irlanda	552	604	1.156	11,00
Dinamarca	880	497	1.377	4,33
Holanda	800	1.146	1.946	3,00

* Inclui Luxemburgo.

Fonte: Dados de Buckwell *et alli* (1982, p. 82), e de World Bank (1983).

Observa-se que, dos membros da Comunidade dos nove, Holanda, Dinamarca e Irlanda são os principais beneficiários da PAC, em termos de transferências totais. Sendo economias relativamente pequenas, mas com setores agrícolas até certo ponto importantes, é natural que as transferências orçamentárias representem uma parcela sempre grande das transferências totais. Bélgica (incluindo Luxemburgo) e França estão ambas praticamente equilibradas em termos de transferências totais. O caráter industrial da economia belga é suficiente para que as transferências orçamentárias sejam

⁹ Ver Buckwell *et alli* (1982).

negativas, mas não para tornar negativas também as transferências comerciais. A situação da França é inversa e não deixa de ser curiosa: tendo sido os principais defensores da PAC, com base em pretensas vantagens comparativas e na perspectiva de tornarem-se exportadores líquidos importantes no mercado agrícola da Europa, os franceses vêem-se às voltas com transferências comerciais negativas, de que mal se aproximam as transferências orçamentárias positivas que recebem. Reino Unido, Alemanha e Itália, finalmente, são os grandes pagadores. O Reino Unido perde sobretudo por transferências orçamentárias — refletindo o fenômeno inverso ao dos países pequenos, isto é, maior peso relativo, na Comunidade, como economia do que como agricultura, e importações líquidas de produtos agrícolas —, enquanto a Itália transfere essencialmente por causa dos preços pagos pelas importações de cereais do restante da Comunidade. No caso alemão, as transferências dos dois tipos equivalem-se.

Embora simples e proveitosa, essa abordagem, ao simular os efeitos da escolha entre fazer parte da atual PAC ou abandoná-la unilateralmente (e ao mercado comum agrícola), para manter às próprias custas o mesmo nível de proteção, não permite inferir como os países se dividem em relação a propostas concretas de reforma da PAC. Para cada país, obter uma redução ou um aumento do nível de sustentação de preços no mercado comum agrícola — a que as propostas de reforma se resumem, em última instância — teria efeitos muito diferentes. Estes devem levar em conta não só as transferências, mas também os custos de bem-estar do protecionismo em si, os custos políticos de abandoná-lo e as oportunidades que a redução de preços representam para que os produtores mais competitivos expandam suas receitas. Por isso, a tabela não é incoerente, por exemplo, com a posição da Alemanha, apesar de pagadora, de dividir com a França a liderança do bloco protecionista, ou da Holanda e da Dina-

marca, que formam, apesar de receberem transferências líquidas, com o bloco liberal liderado pelo Reino Unido.

Entende-se, assim, que a Itália tenha como um de seus principais motivos de reclamação os preços relativos estabelecidos pela PAC entre os produtos mediterrâneos e os produtos das grandes culturas temperadas. É interessante notar, por outro lado, que as atenções de Reino Unido e Alemanha se voltem primordialmente para o problema orçamentário. Embora as transferências orçamentárias sejam bem mais importantes que as comerciais para o Reino Unido, a distância entre elas talvez não chegue a justificar a diferença das atenções que recebem. No caso alemão, então, muito menos.

Há uma justificativa padrão para essa parcialidade, que, sem dúvida, responde por ela em parte. As transferências comerciais desses países resultam de sua posição de importadores líquidos em geral e não poderiam ser corrigidas por realinhamentos de preços relativos como os defendidos pelos países mediterrâneos. Afora reduções dos preços de sustentação, que atacariam as transferências tanto na frente orçamentária quanto na frente comercial, mas, em geral, enfrentam as resistências óbvias, só restaria a esses grandes pagadores espaço de manobra no campo orçamentário, pelo abrandamento do critério da solidariedade financeira.

Por melhor que se possa justificar a relativa concentração das atenções nas transferências orçamentárias, o que esse raciocínio não explica a contento é por que as transferências de qualquer tipo, orçamentárias, comerciais ou totais, geram a polêmica que geram. Nunca se poderia esperar que uma política agrícola comum, com preços comunitários únicos e solidariedade financeira, fosse absolutamente neutra. A quarta coluna da Tabela 2.1 mostra as transferências totais como percentagem do PIB de cada país. Embora importantes para economias pequenas como Dinamarca e Holanda e extremamente significativas para economias ainda menores como a Irlanda, em termos da agitação que provocam, o que vem ao

caso é sua importância para os pagadores e esta parece bastante limitada.

Há, contudo, uma explicação que dá conta simultaneamente dos destaques absoluto e relativo das transferências orçamentárias na pauta de negociações de Reino Unido e Alemanha. As transferências orçamentárias podem, de fato, ser muito pequenas como transferências de renda, mas ainda assim representar uma transferência significativa em termos de esforço fiscal. Como a arrecadação é em si uma parcela do PIB, como percentagem da arrecadação de cada país, as transferências orçamentárias já apareceriam como um múltiplo dos números que se encontram na última coluna da Tabela 2.1. Além disso, em termos de esforço fiscal, as transferências seriam ainda muito mais importantes na margem que em termos absolutos. E, finalmente, pode-se acreditar que os governos são realmente mais sensíveis ao que afeta diretamente seu orçamento do que a transferências de renda em geral.

Embora na forma os acordos que deram origem à PAC tenham sido estabelecidos no sentido da completa transferência para a esfera comunitária da tarefa de administrar a política agrícola, na realidade, durante a história da política agrícola comum, observaram-se momentos de maior ou menor afirmação da autoridade comunitária e, como contrapartida, de maior ou menor autonomia nacional no setor. Realisticamente, embora essa tenha sido uma fórmula descartada nas negociações, em diversos momentos a Política Agrícola Comum não passou de um esforço de harmonização de políticas nacionais.

Em primeiro lugar, ao privilegiar a sustentação de preços como instrumento de defesa da renda agrícola na esfera comunitária, a PAC não tolheu convenientemente a liberdade de cada governo nacional de administrar como melhor lhe apossesse outros instrumentos de intervenção. Outros instrumentos continuaram dentro da esfera de discricção dos governos nacionais, e, com isso, não surpreende que tenham ganho em importância como forma de manobrar os interesse políticos

domésticos em meio à rigidez da política de preços únicos. Essa tendência era ainda mais difícil de combater à medida que o Feoga, com o orçamento mandatório da sustentação de preços aproximando-se dos limites de contribuição, cada vez mais se distanciava dos pretendidos 25% de aplicações em projetos de ajuste estrutural. O total dos gastos nacionais com apoio à agricultura chega ao dobro do orçamento do Feoga.¹⁰

A situação complicou-se ainda mais com o aparecimento dos *monetary compensatory amounts* (MCA) e das *green rates*, em 1969, em resposta à desvalorização do franco francês. Mantidos os preços únicos comunitários, a desvalorização provocaria uma elevação proporcional dos preços dos gêneros em francos, o que não era indesejável somente por seus impactos inflacionários em si, mas, nas circunstâncias, porque também ameaçavam anular a desvalorização real do câmbio. Para contornar esse problema sem ferir frontalmente o sistema de preços únicos, criou-se uma *green rate*, uma taxa de câmbio diferente da efetivamente praticada, pela qual se calculariam os preços em francos correspondentes aos preços únicos comunitários. Como a França desejava preços mais reduzidos do que os que vigorariam caso a taxa de câmbio verdadeira fosse utilizada no cálculo, sua *green rate* devia manter o franco pretensamente valorizado em relação à taxa de mercado.

Os produtores, porém, se tivessem receitas de exportação convertidas em francos pelas taxas de mercado, estariam diante de preços domésticos mais baixos que o preço que poderiam obter no mercado externo. O diferencial de preços que o governo francês pretendia criar em relação aos preços agrícolas comuns calculados pela taxa de câmbio efetiva só poderia ser mantido, nesse caso, mediante restrições às exportações. Nesse papel entraram em cena os MCA: as exportações pagariam um imposto igual à diferença entre a *green rate* e a taxa efetiva, e as importações teriam um subsídio no mesmo valor. Tudo se passava como se o comércio de produtos agrícolas com a Comunidade se

¹⁰ Pearce (1981, p. 30).

desse à *green rate* usada para converter em francos os preços comunitários comuns, ao mesmo tempo em que os preços relativos eram mantidos, domesticamente, menos favoráveis à agricultura do que no restante da comunidade.

A política de preço único comunitário, laboriosamente costurada ao longo de uma década de negociações a partir da assinatura do Tratado de Roma, graças sobretudo ao esforço francês para vê-la em vigor, acabou desmoronando, por ironia, a partir do casuísmo destinado a acomodar conveniências francesas. O que se anunciava como exceção temporária não tardou a transformar-se em regra permanente. Embora nominalmente retido como um dos preceitos fundamentais da PAC, o preço único comunitário, a rigor, não durou mais que dois anos.

O próximo país a fazer uso dos MCA foi a Alemanha — não surpreendentemente, no sentido inverso ao da França. Logo após a desvalorização do franco, o marco foi valorizado em relação ao dólar. O governo alemão, para não ver desabarem os altos preços comunitários que obtivera para seus agricultores, manteve a *green rate* subvalorizada em relação ao novo valor efetivo do marco. Com isso, os termos de troca domésticos tornavam-se mais favoráveis à agricultura que no restante da Comunidade — especialmente a França. Os MCA foram igualmente introduzidos, mas como um subsídio às exportações e um direito sobre as importações.

A partir desse ponto, os MCA, anunciados como uma medida provisória, se perpetuariam e se generalizariam como instrumento de acomodação de movimentos cambiais, sobretudo após as flutuações do início da década de 1970. Uma vez que não havia compromisso de que as *green rates* respeitassem algum padrão histórico fixo, estas mesmas passaram a ser negociadas anualmente, juntamente como os próprios níveis de preços "comuns". À medida que a Europa caminhava no sentido do sistema de paridades administradas do Sistema Monetário Europeu — que deveria limitar as flutuações, e

portanto, reduzir a necessidade de medidas como as *green rates* e os MCA — tornou-se claro que estas medidas se haviam cristalizado como um instrumento de acomodação de interesses divergentes a respeito dos preços comuns mesmo com estabilidade do câmbio. Exceto no caso do Reino Unido, já que a libra continuava flutuando independentemente do sistema europeu de paridades cambiais, o principal fator de variação dos MCA passou a ser as variações anualmente negociadas das *green rates* e, não, flutuações das taxas de câmbio de mercado. Com a estabilização das paridades cambiais, embora os MCA tenham tendido a reduzir-se, tiveram sua preservação assegurada pela manipulação das *green rates*. Chegaram, em alguns momentos e em alguns casos, a superar as barreiras ao comércio agrícola em vigor antes do Tratado de Roma.¹¹

Em qualquer caso, tratava-se de uma maneira de aliviar as tensões provocadas pela falta de espaço de manobra para que os conflitos de interesses entre os diversos países-membros pudessem ser acomodados dentro da estrutura rígida idealizada para a PAC. Se em certo aspecto o chamado sistema agromonetário aumentava as margens de manobra, também contribuía para a complexidade dos conflitos de interesses a serem acomodados. Como sempre, os conflitos de interesses inerentes à operação do sistema agromonetário seriam de duas ordens: os efeitos das *green rates* artificiais sobre os fluxos de comércio e o impacto sobre o orçamento comunitário dos fluxos de direitos e subsídios representados pelos MCA.

Uma *green rate* artificialmente desvalorizada torna a produção agrícola do país mais competitiva diante dos demais membros da Comunidade, ao tornar os preços relativos domésticos mais favoráveis à agricultura. Embora não haja, estatisticamente, avanços sobre as fatias de mercado dos produtores dos demais países, pois não há reduções competitivas de

¹¹ Pearce (1981, p. 44).

preços, em termos dinâmicos o setor agrícola favorecido pela *green rate* subvalorizada tende a ser maior do que seria sob um regime cambial realista — é esse, aliás, o objetivo precípuo de uma taxa de câmbio menos valorizada para a agricultura. O resultado será um composto de maior participação no mercado comunitário e maior custo para a Comunidade como um todo para manter a defesa de preços. Não surpreende que haja oposição quando um país decide manter *green rates* desvalorizadas.

Os franceses, que o inauguraram com um câmbio agrícola sobrevalorizado, não se cansam de argumentar que o sistema foi idealizado para socorrer países com moedas fracas e, não, para beneficiar países com moedas fortes. Deixando de lado o problema da estabilidade cambial, do qual o sistema agromonetário acabou ganhando certa independência, pode-se com razão argumentar que é muito mais aceitável que cada país tenha a liberdade de abdicar de proteção à sua agricultura em defesa de objetivos macroeconômicos do que permitir que avance sobre as fatias alheias de mercado para proporcionar aos seus agricultores proteção maior do que seria possível sob um regime cambial realista. A iniciativa francesa foi, contudo, perfeita como precursora, rompendo uma linha de menor resistência e abrindo caminho para o que, fazendo ouvidos surdos a argumentos em contrário, apresentava-se como seu perfeito simétrico.

As transferências orçamentárias decorrentes das *green rates* resultam do fato de que os MCA — isto é, os impostos e subsídios que formam o sistema — são, desde 1973, coletados e pagos pelo Feoga. Um país que mantenha MCA será um contribuinte líquido ou um beneficiário líquido dessa conta dependendo do sinal da diferença entre sua *green rate* e sua taxa de câmbio de mercado e de ser um importador ou exportador líquido de produtos agrícolas. A França, ao inaugurar o sistema com subsídios às importações e impostos sobre as exportações, tenderia a ser um beneficiário líquido se fosse

também um importador líquido — mas tinha uma balança comercial agrícola próxima do equilíbrio. Já a Alemanha, precursora do regime inverso, de subsídios às exportações e impostos de importação, assim que o Feoga assumiu a administração dos MCA, pôde, sem dúvida, aplacar a oposição à sua *green rate* subvalorizada apontando sua posição de, como importador líquido, contribuinte líquido para o orçamento comunitário.

Os preços diferenciados obtidos por meio dos câmbios agrícolas a partir do fictício preço único em ECU testemunham que a liberalização do comércio agrícola intracomunitário ficou a meio caminho do que se pretendia. Juntamente com as demais medidas nacionais de defesa da renda agrícola, que têm a propriedade de se distribuir de maneira totalmente independente das vantagens comparativas de cada região, esse fracasso limitou os ganhos clássicos das zonas de livre-comércio, que resultariam da especialização das economias comunitárias e da realocação da produção agrícola em direção às áreas mais eficientes. Isso teve efeitos não só sobre a própria Comunidade como também sobre o restante do mundo, ao reduzir os efeitos de criação de comércio em relação aos de desvio de comércio com o estabelecimento do mercado comum.

O contínuo crescimento dos custos da PAC não poderia prosseguir eternamente, sempre acomodado por contribuições também crescentes dos países-membros ao orçamento da Comunidade. A inevitabilidade de reformas de algum tipo e os repetidos fracassos anteriores, ao longo da década de oitenta, em chegar a um acordo satisfatório a respeito, levaram o comissário para a agricultura da Comunidade, Raymond MacSharry, a apresentar, em janeiro de 1991, um ambicioso plano com o objetivo de eliminar o desequilíbrio estrutural da PAC. O Plano MacSharry previa cortes profundos nos níveis de sustentação de preços, que seriam compensados, pelo menos em parte, por pagamentos diretos aos produtores. Os pequenos produtores receberiam compensação plena,

enquanto os grandes receberiam compensação parcial e condicionada a programas de retirada da produção de parte de sua área cultivada.

A primeira reação ao plano foi quase unanimemente hostil — uma convergência rara nas relações entre membros da Comunidade no que diz respeito à agricultura. O ministro britânico da agricultura criticou o projeto como equivalendo à criação de um "plano de pensão para agricultores", atacando com ironia o sistema de pagamentos diretos, quando o que contrariava os interesses do Reino Unido era, na verdade, o privilégio concedido aos pequenos agricultores em detrimento dos produtores maiores e mais eficientes, comuns no país.¹² A posição da Holanda era bastante semelhante e movida pelos mesmos motivos. A França opunha-se frontalmente a pagamentos diretos, muito impopulares entre os agricultores, e, se qualquer reforma estrutural fosse necessária, favoreceria algum sistema de controles administrativos para deter o crescimento dos excedentes.¹³ A Alemanha era a grande propagandista dos controles sobre a produção e enfrentaria problemas com as grandes fazendas da antiga Alemanha Oriental, embora, no geral, a predominância das pequenas propriedades rurais até lhe recomendasse a aceitação do projeto.¹⁴

Curiosamente, até a Irlanda, país natal de MacSharry e aparentemente talhada para o papel de grande beneficiária das reformas, foi capaz de externar seu receio de que os preços mais baixos dos cereais forrageiros minassem a competitividade de sua pecuária de pastagem. Um líder setorial irlandês mais exaltado não hesitou em referir-se a MacSharry como "o segundo Cromwell".¹⁵ O comissário respondeu fleugmáticamente afirmando que a reação fora "menos negativa do

¹² *Financial Times*, (5/Fev./1991): "Gummer attacks 'museum' plan for EC farms".

¹³ *Financial Times*, (28/Fev./1991): "Reform plan goes against the grain".

¹⁴ *Financial Times*, (22/Abr./1991): "Nourishing Germany's inefficient agriculture".

¹⁵ *Financial Times*, (16/Jul./1991): "EC's radical farm reform plans under heavy fire"; e (17/Set./1991): "Axe over the CAP".

que o esperado", enquanto o *Financial Times* disparava que "qualquer plano tão universalmente detestado pelos lobbies agrícolas deve ter muito a seu favor".¹⁶ As únicas raras demonstrações de boa vontade partiram de Itália, Grécia e Espanha.

Parte da reação podia, contudo, ser atribuída ao desejo de marcar posição no início das negociações que seriam inevitáveis, como o provável estouro do orçamento comunitário já para 1991 deixava patente. MacSharry fez sua parte introduzindo no plano algumas modificações destinadas a apaziguar os países-membros mais violentamente opostos à proposta original. França e Irlanda foram atendidas em suas exigências de um período de transição mais longo, enquanto, em resposta aos interesses do Reino Unido e da Holanda, a situação programada para os fazendeiros maiores sofreu alguma melhora — ainda que isso impusesse um orçamento maior para pagamentos diretos. Restava apenas uma oposição mais forte e impossível de contornar sem descaracterizar o plano de reformas: o horror que os agricultores franceses devotavam aos pagamentos diretos, pretensamente por considerá-los desonrosos.

Todos, porém, estavam atentos ao concomitante desenrolar das negociações da Rodada Uruguai, cujo desfecho, já estava bastante claro àquela altura, dependeria da capacidade da Comunidade de fazer concessões em relação à PAC. A Alemanha, um dos países europeus com maior interesse na liberalização que resultaria do sucesso da Rodada e com menores problemas em aceitar o plano proposto por MacSharry, foi o primeiro grande desfalque no time dos opositores das reformas da PAC. Isolada, a França logo evoluiu para uma posição conciliatória. Em outubro de 1991, os governos alemão e francês fizeram seus primeiros gestos de boa vontade em relação à proposta — este último sob protestos exaltados de agricultores.

¹⁶ *Financial Times*, (5/Jun./1991): "Next step for farm reform."

O acordo em torno dos detalhes da proposta da Comissão foi finalmente alcançado em maio de 1992, após alguma discussão sobre o tamanho exato dos cortes dos níveis de sustentação de preços, sobretudo dos cereais, com a França sempre na resistência a cortes mais profundos. A implementação das reformas dar-se-ia gradualmente ao longo do período 1993-1997. Nos primeiros anos, o custo do novo sistema seria maior que o orçamento da PAC original, mas, se os cálculos do DG-VI estivessem corretos, rapidamente a tendência se reverteria e, embora baseada em pagamentos diretos, a nova PAC, pela redução dos excedentes a adquirir ou cuja exportação subsidiar e pela redução das diferenças entre os preços comunitários e internacionais, acabaria revelando-se mais barata.

Nesse meio tempo, as reformas profundas a que se submetia a política agrícola comum abriam caminho para que também o sistema de *green rates* e MCA fosse reformado. Reconhecia-se que, com as taxas de câmbio flutuantes, ainda que com a maior parte das moedas com flutuação limitada dentro do Sistema Monetário Europeu, alguma *green rate* continuaria sendo necessária, já que não se poderia pretender converter os preços únicos em ECU para cada moeda nacional, a uma taxa de mercado que variasse momento a momento. Por outro lado, com as variações limitadas das taxas de câmbio, que com sorte também seriam a regra entre as moedas ainda fora do Sistema Monetário Europeu (libra, escudo, peseta e dracma), reduzia-se a necessidade de variar as *green rates* ou de instituir MCA significativos. Além disso, os direitos e subsídios envolvidos exigiam a manutenção de controles alfandegários entre países da Comunidade, cuja total abolição estava prevista para 1992. A solução encontrada foi, portanto, abolir os MCA e manter *green rates* iguais à taxa central da banda de variação das moedas do SME e iguais a uma média de taxas de mercado para as demais.

A oposição ao fim dos MCA já havia sido muito reduzida com o passar do tempo. Os países que empregavam MCA

negativos (isto é, subsídios às importações e direitos sobre exportações), como o Reino Unido, já os haviam reduzido de forma substancial. Os principais MCA negativos, àquela altura, eram os da Grécia. Já os usuários costumeiros de MCA positivos, como a Alemanha, haviam sido desencorajados pela prática, vigente havia algum tempo, de fazer com que os preços comuns acompanhassem a moeda mais forte — na prática, o marco. Tratava-se justamente de um artifício, de utilidade duvidosa e custos inflacionários bastante evidentes, para eliminar a necessidade de novos MCA positivos, cabendo aos países de moeda mais fraca se ajustarem, caso desejassem, por meio de MCA negativos.

Embora tudo parecesse caminhar bem com as reformas da PAC, pelo menos no que dizia respeito aos objetivos do Plano MacSharry já em sua versão negociada, o desfecho final — isto é, a implementação ou não das reformas — dependeria ainda crucialmente do desenrolar das negociações entre Estados Unidos e Comunidade Européia no âmbito da rodada Uruguai. Vários governos haviam sido incentivados a aderir ao projeto de reformas pela perspectiva de, com isso, desempenhar as negociações da Rodada, que se arrastavam à espera de concessões européias na área agrícola. Alguns haviam, inclusive, vendido — ou tentado vender — ao eleitorado rural o programa de reformas como um modo de livrar-se das pressões norte-americanas, que se poderiam tornar insuportáveis, para uma liberalização agrícola ainda mais intensa.

Ao final de 1992, porém, um novo impasse surgiu. A Comissão das Comunidades Européias, ou, mais especificamente, MacSharry em pessoa, negociava com os Estados Unidos concessões na área agrícola que, a seu ver e, segundo relatos, também na visão de ministros da agricultura da maior parte dos países europeus, estavam dentro dos limites já acordados em maio para as reformas da PAC. No entanto, como o acordo para reformas e as concessões exigidas pelos Estados Unidos estavam expressos como

metas de naturezas distintas, sua equivalência só podia ser objeto de estimativas baseadas, por exemplo, no efeito esperado dos cortes nos preços comunitários e nos subsídios às exportações sobre as quantidades importadas e exportadas pela Comunidade. O governo francês, numa manobra claramente política para satisfazer os interesses agrícolas, decidiu considerar que as concessões negociadas por MacSharry iam, na verdade, além do pacote de reformas de maio e ameaçou não só bloquear, nas instâncias comunitárias apropriadas, os acordos relativos à Rodada Uruguai, mas também romper o acordo já obtido em relação às reformas da PAC. O ano encerrou-se em meio ao suspense que a posição francesa gerou em relação ao futuro da Rodada Uruguai e da PAC. Houve suspense também em torno dos exatos termos do acordo de Blair House, entre Estados Unidos e Comunidade, que serviria de base para romper o impasse nas negociações do GATT e poria fim à controvérsia sobre o regime comunitário para o comércio de oleaginosas.

2.2 - O Nafta e a Agricultura

Os governos do México, dos Estados Unidos e do Canadá anunciaram, em 5 de fevereiro de 1991, sua intenção de iniciar negociações trilaterais objetivando a formação de uma área de livre-comércio entre os três países.

Em 1990, o comércio de produtos agrícolas entre os Estados Unidos e o México foi praticamente equilibrado, com um valor da ordem de US\$ 2,6 bilhões. Produtos agrícolas responderam por aproximadamente 8% das exportações dos EUA para o México, e destes, cerca de 50% corresponderam a grãos e 26% a animais e produtos de origem animal.¹⁷ Menos de 10% das exportações mexicanas para os EUA são produtos agrícolas, sendo, destes, 56% de produtos de horticultura, 13% de café e 16% de carne e laticínios.¹⁸

¹⁷ Cerca de 6% do total de exportações agrícolas dos EUA destinam-se ao México.

¹⁸ Note-se que 96% das exportações agrícolas mexicanas são para os EUA.

Enquanto os EUA e o Canadá são eficientes na produção de grãos, os produtores mexicanos são na de hortigranjeiros. As tarifas incidentes sobre produtos agrícolas são em geral mais baixas nos EUA do que no México, algo como 4% incidindo sobre 25% das exportações agrícolas mexicanas. As características da política agrícola dos EUA já foram extensamente discutidas na Capítulo 1 deste trabalho, mas é interessante lembrar que as limitações mais relevantes que impõem ao México são as quotas de importação de carne e açúcar, alguns controles fitossanitários e tarifas sazonais e acordos de regulamentação de mercados, no caso de frutas e hortaliças. Outros produtos estão sujeitos a quotas de importação nos EUA, tais como laticínios, amendoim e algodão, mas o interesse mexicano parece ser, nestes casos, mais remoto.

As tarifas mexicanas sobre produtos agrícolas norteamericanos alcançam, em diversos casos, o valor máximo de 20%. Existem, além disso, diversos programas agrícolas (licenciamento de importações, subsídios diretos, controles fitossanitários de caráter protecionista, entre outros) que resultam em PSEs particularmente altos no caso de produtos em que os EUA são competitivos (milho, 66%; sorgo, 56%; soja, 50%; e trigo, 20%). O CSE ponderado mexicano é da ordem de 35%, mas há casos como o do milho, cujo preço alcança o dobro do preço no mercado dos EUA¹⁹. A produção subsidiada de grãos, e especialmente a de milho, está concentrada em produtores ineficientes, em pequenas propriedades, *comunidades* ou *ejidos*, protegidos pela Constituição de 1917, que proíbe a alienação ou o aluguel de terras. Um dos mais importantes projetos do governo mexicano é alterar esses preceitos constitucionais para permitir a consolidação de terras agrícolas hoje excessivamente divididas em propriedades capitalistas mais eficientes. Quase 3 milhões de mexicanos, a maior parte de miseráveis, dependem dessa cultura ineficiente de milho, com

¹⁹ Ver Hufbauer e Schott (1992, cap. 14).

produtividade da ordem de 25% da norte-americana (1,9 tons/ha, contra 7,4 tons/ha nos EUA).

A primeira troca de idéias entre México e Estados Unidos quanto a reduções tarifárias evidenciou a predisposição mexicana de cortar tarifas em três estágios: o primeiro, imediatamente, o segundo, em 5 anos e o terceiro, em 10-15 anos. Os negociadores norte-americanos mencionaram um quarto estágio de liberalização, de 15 ou mais anos, que incluiria produtos especialmente sensíveis, como têxteis, artigos de vidro e frutas cítricas. Do ponto de vista mexicano, os produtos sensíveis eram principalmente milho, feijão, trigo, arroz e leite.

O acordo que resultou das negociações para a formação da área de livre-comércio entre Canadá, EUA e México é extremamente complexo, com muitas implicações diretas e indiretas importantes para o Brasil. Em relação ao comércio de bens, o Nafta prevê a progressiva eliminação de todas as tarifas. Na maior parte dos casos, as tarifas serão eliminadas ou imediatamente, ou em um período de 5 a 10 anos. Para produtos extremamente sensíveis, como é o caso de muitos produtos agrícolas, esses prazos serão estendidos para 15 anos.

Estados Unidos e México concordaram em eliminar todas as restrições não-tarifárias incidentes sobre o seu comércio de produtos agrícolas, convertendo-as em quotas tarifárias ou em tarifas. Até o limite da quota estabelecida, o comércio será livre de tarifas de importação; para importações acima da quota, os direitos de importação serão eliminados em um prazo de 10 a 15 anos. Os mais importantes produtos que se qualificam para esse tratamento, entre as importações dos EUA, são suco de laranja e açúcar.

Quanto ao açúcar, o México poderá, nos 6 primeiros anos, exportar para os EUA, livre de direitos, ou sua quota atual de 7.258 toneladas ou a diferença entre sua produção e seu consumo internos, desde que esta não exceda 25.000 toneladas. Esse limite será elevado para 150.000 toneladas no sétimo ano do acordo, crescendo 10% ao ano nos 8 anos seguintes.

A tarifa norte-americana sobre as exportações mexicanas excedentes será reduzida em 15% nos primeiros seis anos, e os dois países reduzirão linearmente suas tarifas nos nove anos seguintes até atingirem tarifas zero. Depois de 15 anos, todas as restrições sobre o comércio de açúcar deixarão de existir, exceto algumas disposições da lei norte-americana quanto a reexportações. Se, após o ano sete, o México se transformar em exportador líquido de açúcar por dois anos consecutivos, os EUA acomodarão, livre de direitos, todo o excedente de produção mexicano. Para aumentar a sua quota, o México terá de aumentar a produtividade de sua indústria açucareira, hoje muito ineficiente, ou aumentar o uso de adoçantes a base de milho na sua substancial indústria de refrigerantes, de tal forma a liberar açúcar para exportação.

Também no caso de cítricos, incluindo suco de laranja, bem como de outras frutas e hortaliças, o período de transição será de 15 anos. A tarifa dos EUA é de US\$ 0,0925 por litro de suco de laranja concentrado congelado (FCOJ — *frozen concentrated orange juice*), equivalente a cerca de 30% *ad valorem*. A tarifa americana sobre FCOJ será reduzida imediatamente à metade para uma quota anual de 40 milhões de galões. A tarifa incidente sobre quantidades acima da quota será reduzida em 15% nos seis primeiros anos do Nafta, mantida constante nos quatro seguintes e eliminada gradualmente em mais 5 anos. A região dos EUA mais afetada pela concorrência mexicana seria a Flórida, onde a estação da colheita coincide com a do México, havendo enorme contraste entre custos de produção, pois, enquanto os trabalhadores rurais na Flórida recebem por hora US\$ 9,58, os mexicanos recebem US\$ 0,35.

As estimativas do impacto a longo prazo do Nafta sobre as importações norte-americanas de FCOJ são algo conflitantes. Josling (1992)²⁰ estima que, no ano 2000, o México, como membro do Nafta, exportará quase o triplo do que exportaria

²⁰ Citando Spreen et alli, em *American Farm Bureau Federation (1991)*.

sem o acordo, enquanto a produção da Flórida permaneceria constante. Já o Departamento da Agricultura dos EUA²¹ antecipa crescimento muito mais modesto das exportações mexicanas e crescimento não-especificado da produção da Flórida.

No México, as licenças para importação de trigo serão abolidas e substituídas por uma tarifa de 15%, que será gradativamente reduzida a zero em 10 anos para *durum* e em 5 para outros tipos. As tarifas sobre vários tipos de arroz, soja e seus derivados e algodão serão reduzidas a zero em 10 anos. As licenças para importação de tabaco serão substituídas por uma tarifa de 50% a ser descontinuada em 10 anos. Em geral, as tarifas mexicanas sobre frutas e hortaliças serão reduzidas mais rapidamente do que as congêneres norte-americanas. Licenças para importação de leite em pó serão substituídas por uma quota anual livre de direitos de 40.000 toneladas e uma tarifa de 139% sobre importações excedentes, que será reduzida em 4% ao ano por seis anos, e depois, linearmente, até alcançar zero no fim do décimo-quarto ano. Para outros laticínios, as tarifas serão zeradas em 10 anos. Um sistema similar ao do leite em pó será aplicado às importações de carne de aves, ovos e feijão. Neste último caso, a quota anual de importações livres de direitos é de 50.000 toneladas, crescendo 3% ao ano por 15 anos. Para importações extra-quota, a tarifa será de US\$ 480/tonelada ou de 139%, prevalecendo a maior. Desta tarifa *ad valorem*, 24 pontos percentuais serão abatidos nos primeiros seis anos e o resíduo, linearmente, nos nove anos seguintes.

No caso do milho, produto mais sensível pela importância da produção atual nos *ejidos*, 2,5 milhões de toneladas serão admitidas livres de direitos no primeiro ano, e essa quota crescerá 3% ao ano durante 15 anos. A tarifa inicial sobre importações extra-quota, superior a 200%, será

²¹ US Dept. of Agriculture - Office of Economics.

progressivamente reduzida com base na mesma fórmula aplicada ao feijão. O consumo total mexicano de milho em 1990 foi da ordem de 12 milhões de toneladas. Sistemas similares serão aplicados ao malte e à cevada.

Embora as estimativas do impacto do Nafta sobre o comércio bilateral e o bem-estar dos signatários variem consideravelmente, tanto em bases globais,²² quanto para a agricultura, em geral indicam maiores ganhos para os EUA do que para o México. Ocorrem, entretanto, importantes redistribuições setoriais. Josling (1992)²³ sugere que o Nafta proporcionará aos EUA, anualmente, exportações agrícolas adicionais de mais de US\$ 400 milhões, enquanto as exportações adicionais mexicanas seriam de US\$ 170 milhões. Em termos de bem-estar, os principais ganhos com o Nafta na área agrícola estariam ligados a grãos — para seus produtores americanos e seus consumidores mexicanos. Como contrapartida, os grandes perdedores seriam os produtores mexicanos de grãos. Além disso, haveria importantes efeitos sobre o mercado mexicano de carne e de gado em pé, ainda não muito bem avaliados.

O Congresso dos EUA terá que votar a lei sobre o Nafta sem emendas dentro de 90 sessões-dias (equivalentes a cerca de oito meses calendário) a partir da assinatura pelo Presidente Bush em dezembro de 1992. É difícil acreditar que a vitória eleitoral democrata vá afetar de forma muito substancial os resultados das negociações já ocorridas, embora a aprovação possa depender de ajustes relativos a questões ambientais ou condições de trabalho, pouco palatáveis para os mexicanos. Mais provavelmente, os resultados eleitorais influenciarão de forma significativa a política dos EUA quanto ao ritmo e à forma de ampliação da Nafta.

²² Ver *Hufbauer e Schott (1992, cap. 3)*.

²³ *Citando Krissof, Neff e Sharples (1992)*.

2.3 - PAC e Nafta: Lições para o Mercosul

Em termos de lições de que se possam beneficiar outras iniciativas de integração regional, o legado da Comunidade e do Nafta é extremamente modesto como indicação de caminhos que se possa pretender seguir em relação à agricultura, e generoso como alerta contra caminhos a serem evitados. É no entanto discutível se os fatores que impuseram o relativo fracasso em lidar com o comércio agrícola nessas experiências de integração estarão presentes com a mesma força, ou sob a mesma forma, no caso do Mercosul.

Nas negociações do Nafta, os temas agrícolas foram sempre tratados como os que maiores dificuldades ofereceriam à plena integração dos mercados, o que, como não poderia deixar de ser, acabou resultando em prazos de transição bastante longos e liberalização inicial bastante tímida, comparativamente aos negociados para o comércio de manufaturas. Nesse aspecto, o Nafta simplesmente repetiu o padrão das negociações a respeito da integração europeia anteriores à formação da Comunidade, em que a agricultura sempre aparecia como tema intratável.

No caso do Mercosul, porém, as próprias estruturas produtivas e do comércio exterior dos seus integrantes de algum modo impuseram, desde a abertura das negociações, que o leque de setores abarcados pela integração incluísse tanto a indústria de transformação quanto a agricultura. Somente assim, dadas as vantagens competitivas que em geral se atribuem a cada uma das partes envolvidas, haveria a possibilidade de um balanço de concessões mútuas minimamente equitativo.

Essa característica do Mercosul, em alguma medida, esteve presente também nas negociações do Tratado de Roma e viabilizou, no balanço de concessões entre produtores agrícolas e produtores industriais relativamente mais eficientes, que a integração se estendesse à agricultura sob a forma da Política

Agrícola Comum. Assim como no caso do Mercosul, provavelmente não teria havido mercado comum europeu se este não valesse também para a agricultura.

Quando se compara a situação do Mercosul com o desenrolar das negociações agrícolas européias dos anos 50 e 60, o quadro chega a parecer promissor para a iniciativa latino-americana de integração. Em primeiro lugar, partindo seus membros de estruturas produtivas já mais especializadas, os deslocamentos causados pela integração dos mercados agrícolas tende a ser atenuado. Em segundo, como os níveis de proteção contra importações provenientes de terceiros países deverá ser muito menor do que tem sido na Europa sob a PAC, os efeitos das preferências a serem concedidas também tendem a ser comparativamente mais brandos.

Entretanto, o otimismo transmitido pelo sucesso dos países europeus em incluírem a agricultura em seu processo de integração, que é ainda mais estimulado pelas considerações acima, é, seriamente qualificado quando se recorda que o sucesso europeu em estabelecer um verdadeiro mercado comum agrícola foi efêmero e os preços únicos logo cederam lugar ao sistema cujo cume eram as *green rates* e os MCA. A finalidade desses instrumentos era pretensamente acomodar as tensões provocadas pelas flutuações cambiais em meio a um sistema de preços únicos, preservando-o. A preservação do mercado comum agrícola, contudo, não foi muito mais que fictícia.

Estas qualificações tornam-se mais sérias ainda quando se leva em conta a crônica instabilidade macroeconômica que caracteriza os membros do Mercosul e a demonstrada dificuldade de coordenar internacionalmente as iniciativas de estabilização. A vigência de taxas cambiais "erradas" entre as moedas da região tem sido mais a regra do que a exceção, e, o que talvez seja ainda mais grave para a administração de preços agrícolas comuns, o desalinhamento cambial varia de forma sensível ao longo do tempo.

Isso não quer dizer que o Mercosul vá, em relação à agricultura, inexoravelmente caminhar no sentido de um sistema tão cheio de distorções quanto o europeu. Parte dessas distorções é fruto do maior grau de rigidez com que se desenhou a PAC, em particular no que diz respeito à transferência do processo decisório para o nível comunitário e ao princípio da solidariedade financeira. No caso latino-americano, caminhava-se antes para uma "harmonização de políticas nacionais" — formato que acabou derrotado nas negociações do Tratado de Roma —, mas esta, por mais ágil que possa ser, terá grande dificuldade de acomodar as tensões causadas pelos desajustes macroeconômicos.

É evidente, porém, que o problema macroeconômico tem por si só perfil muito mais alto que a integração comercial e que, no que diz respeito a esta última, seus inconvenientes não se restringem à agricultura, embora possam ser maiores aí do que em qualquer outra área. Por isso, não se deve esperar demais do Mercosul como emulação de políticas macroeconômicas mais consistentes ou mais coordenadas. Deve-se esperar ainda menos, nesse sentido, da necessidade de harmonizar as políticas agrícolas nacionais, sobretudo diante da tentação a escapar por linhas de menor resistência pela simples adaptação dos indesejáveis esquemas adotados na Comunidade.

O COMÉRCIO AGRÍCOLA BRASILEIRO, A RODADA URUGUAI E AS INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

3.1 - As Importações Agrícolas Brasileiras

Em anos típicos recentes, as importações brasileiras de produtos agrícolas estiveram em torno dos US\$ 2 bilhões. Respondem assim por uma fatia modesta das importações totais: tipicamente, menos de 10%, sequer atingindo 15% mesmo em anos excepcionais, como 1986 e 1990 (ver Tabela 3.1 adiante). Os itens mais importantes são trigo (30-40% das importações agrícolas), carne, em especial bovina (podendo, em anos especiais, alcançar 15% das importações agrícolas), leite em pó (10-15% em anos atípicos), frutas (15%) e algodão bruto (mais de 10%). Estes números, entretanto, correspondem a importações sob um regime comercial de proteção absoluta entremeada por liberalizações abruptas e temporárias, destinadas a minorar a aceleração inflacionária em situações de retração da oferta ou aquecimento de demanda.¹

¹ *A participação das importações agrícolas no consumo doméstico brasileiro, a menos dos casos de trigo e, em menor medida, algodão, é bastante limitada, mesmo nos anos de quebra de safra doméstica. Nos últimos anos as importações de trigo foram no máximo da ordem de 25% do consumo total e as de algodão inferiores a 20% (nos dois casos em peso).*

O Brasil, além de ser um importador agrícola bastante modesto em termos globais, tipicamente também não tem grande expressão como importador de produtos agrícolas específicos. Somente em anos excepcionais as importações brasileiras de carne bovina e leite podem alcançar 1,5-2,0% do comércio mundial desses produtos (ver Tabela 3.2). É para trigo e fertilizantes elaborados que a posição importadora do Brasil está mais consolidada, podendo alcançar 5% do comércio mundial, no primeiro caso, e algo como 2%, no segundo.

A estrutura por origem das importações brasileiras de produtos agrícolas é bastante estável (ver Tabela 3.3). Além da Comunidade e dos EUA, são os países do Mercosul os fornecedores tradicionais do Brasil. A Comunidade supre especialmente carne bovina e leite, enquanto os EUA vendem trigo e gorduras vegetais. Em todos esses casos, Argentina e Uruguai são competidores importantes; já o Paraguai tem relevância como exportador de carne. Recentemente, Tailândia e Vietnã têm sido os fornecedores das importações brasileiras de arroz. A origem das importações de adubos é mais diversificada, incluindo, além da Comunidade e dos EUA, o Canadá, a ex-U.R.S.S. e o Chile.

Quanto a requisitos para a agricultura, incluindo insumos e bens de capital, a dependência brasileira de importações é quase nula, no caso de máquinas agrícolas,² e modesta, em termos absolutos, quanto a fertilizantes e defensivos. Contudo, os dados apresentados na Tabela 3.1 não incluem a importação de matérias-primas para a produção de fertilizantes ou de defensivos agrícolas.

Já as importações de carne bovina e leite nunca ultrapassaram o equivalente a 7-8% do mercado interno.

- ² *Embora os dados brasileiros Não concidam perfeitamente com os da FAO, quanto à importância das importações de máquinas agrícolas, confirmam a sua ordem de grandeza. Assim, as importações teriam sido de US\$ 6,9 milhões em 1989, de US\$ 18,7 milhões em 1990 e de US\$ 27,5 milhões em 1991.*

TABELA 3.1

Brasil: Importação de Produtos e Insumos Agrícolas, 1985-1990

	(US\$ milhões)					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	14.347	15.555	16.579	16.047	18.263	20.363
Produtos agrícolas	1.365	2.467	1.437	1.048	2.221	2.093
Alimentos e animais	1.070	1.997	1.037	552	1.582	1.533
Animais vivos	12	15	26	23	82	117
Carnes e prep.	41	469	190	20	348	332
Laticínios e ovos	24	284	114	21	336	159
Cereais e prep.	865	967	496	297	533	648
Frutas/hortaliças	120	247	197	176	268	262
Açúcar e mel	1	3	3	3	3	3
Café	3	4	6	6	7	5
Rações	2	5	4	4	3	6
Outros	1	2	1	1	1	1
Bebidas e tabaco	16	31	21	27	40	53
Bebidas	15	30	20	26	35	49
Tabaco	0	0	1	1	5	4
Matérias-primas	184	310	329	399	471	441
Couros e peles	4	25	24	22	24	33
Oleaginosas	56	75	98	61	29	22
Borracha natur.	61	73	94	125	127	98
Fibras têxteis	37	92	69	151	246	243
Outras	26	44	44	40	45	45
Óleos *	96	130	51	69	128	66
Produtos da pesca	48	131	129	77	87	87
Produtos florestais	148	228	272	300	300	300
Requisitos agrícolas						
Fertiliz. bruto	4	5	9	6	0	5
Fertiliz. processado	271	294	372	488	282	272
Pesticidas	5	9	15	20	28	30
Máquinas agrícolas	5	4	4	4	6	5

* Vegetais e animais

Fonte: FAO.

Estima-se que as importações totais de defensivos agrícolas tenham sido de cerca de US\$ 312 milhões em 1988, dos quais US\$ 163 milhões, de produtos técnicos, US\$ 139, milhões de matérias-primas e US\$ 10 milhões, de outros produtos.³ O mercado brasileiro para produtos formulados (consumo aparente em uso final) é da ordem de US\$ 1.085 milhões.⁴ Quanto a fertilizantes, embora a dependência de importações seja pequena em termos globais, pode ser relativamente significativa em casos específicos. Entre os insumos relevantes, por exemplo, as importações de ácido fosfórico responderam por quase 20% do consumo. Com relação a finais, a dependência é pequena no caso de fertilizantes nitrogenados e especialmente no de fosfatados, mas chega a 80% do consumo doméstico quanto a fertilizantes potássicos. E, mesmo entre os nitrogenados e fosfatados, encontram-se casos específicos de alta dependência de importações: sulfato de amônio (mais de 80%), superfosfato triplo (quase 30%) e fosfato mono-amônio (cerca de 20%).⁵

Recentemente, o Brasil tem usado com maior freqüência a legislação existente para controlar os danos causados pelas importações subsidiadas de produtos agrícolas. As decisões mais importantes a esse respeito atingiram leite em pó originário da Comunidade e trigo, dos EUA. Em abril de 1992, em resposta a representações da Sociedade Rural Brasileira, foram aplicados sobre o leite em pó oriundo da Comunidade, direitos compensatórios provisórios entre 31% (leite integral em pó) e 52% (leite desnatado em pó), todos substituídos, em agosto do mesmo ano, por direitos definitivos de 20,7%. Alegando faltar evidência de dano aos concorrentes domésticos, a Comunidade solicitou com sucesso um painel para tratar desse assunto no âmbito do GATT. As importações

³ *GEPS (1989), citado em Frenkel et alli (1993).*

⁴ *Dados da Woodmack citados por Frenkel (1993).*

⁵ *Ver dados no Anuário Estatístico do Brasil (1992, pp. 648-649).*

de trigo provenientes dos EUA, por sua vez, foram taxadas em 27,9% por quatro meses, a partir de novembro de 1992, com o objetivo de anular os subsídios concedidos pelo EEP. Os protestos dos EUA baseiam-se em alegações de tratamento discriminatório, já que trigo subsidiado de outras origens não tem sofrido a imposição de direitos compensatórios.

Essas decisões, que visam, a impedir, acertadamente, pelo menos o efeito direto de programas de subsídios, de provocar danos à produção doméstica, são, contudo, de sustentação difícil, não apenas por causa das pressões dos países supridores, de grande poder de barganha, mas também porque a aceleração inflacionária aumenta a predisposição do governo a evitar, mesmo que às expensas do correto incentivo aos produtores domésticos que competem com importações subsidiadas, que se onere o custo de alimentos básicos.

3.2 - As Exportações Agrícolas Brasileiras

O Brasil, tipicamente, exporta algo como US\$ 9 bilhões anuais em produtos agrícolas, entre produtos tropicais tradicionais, suco de laranja e produtos de agricultura temperada, inclusive processados. A participação das exportações brasileiras nos mercados agrícolas mundiais só é significativa quanto a um número muito limitado de produtos (ver Tabela 3.2): café (14% das exportações mundiais em 1990), cacau e seus derivados (variando entre 6% e 17%), açúcar (4%), fumo em bruto (11%), carnes enlatadas (mais de 3%), carne de aves (da ordem de 9%), soja e seus derivados (16-19% para grãos e óleo e mais de 30% para farelo).

TABELA 3.2

Importações e Exportações Brasileiras e Mundiais de Produtos e Insumos Agrícolas, 1990

PRODUTO	(US\$ milhões*)				
	Exportações Mundiais (A)	Exportações Brasileiras (B)	Importações Brasileiras (C)	(D)=(B)/(A)	(E)=(C)/(A)
Todos os produtos	3.480.259	31.390	20.363	0,90	0,59
Produtos agrícolas	324.585	8.881	2.093	2,74	0,65
Gado bovino	4.256	2	86	0,05	2,02
Carnes	28.778	489	332	1,70	1,15
Bovina fresca	13.429	100	310	0,74	2,31
De aves, fresca	3.956	339	0	8,57	0
Carnes enlatadas	4.174	143	0	3,43	0
Leite	8.819	1	123	0	1,39
Trigo	15.973	0	295	0	1,85
Arroz	4.148	1	146	0	3,52
Suco de laranja	**2.044	1.468	0	71,85	0
Açúcar ***	13.588	512	0	3,77	0
Café	7.700	1.106	0	14,36	0
Cacau					
Em bruto	2.142	128	0	5,98	0
Pó	355	22	0	6,20	0
Pasta	297	50	0	16,83	0
Manteiga	1.216	136	0	11,18	0
Soja em grão	6.000	990	3	16,50	0,05
Óleo de soja	1.781	334	0	18,75	0
Torta de soja	5.231	1.610	0	30,78	0
Castanha de cajú	n.d.	101	0	n.d.	0
Tabaco em bruto	4.956	566	3	11,42	0,06
Couros bovinos	n.d.	261	0	n.d.	0
Linters de algodão	8.434	128	225	1,52	2,67
Insumos e máq. agric.					
Tratores	7.592	180	1	2,37	0,01
Fertilizantes em bruto	1.806	0	5	0	0,28
Fertilizantes manufat.	1.386	3	27	0,22	1,95
Pesticidas	7.597	62	30	0,82	0,39

* Os membros da Comunidade são tratados individualmente.

** Estimado supondo-se que o preço médio das exportações brasileiras é igual ao preço médio mundial.

*** Equivalente em açúcar bruto.

Fonte: Elaborado de dados da FAO.

TABELA 3.3

Importações Agrícolas Brasileiras, por Origem, por Capítulos da NBM/SH, 1989-1991*

(US\$ milhões)					
	Carnes	Leite	Cereais	Gorduras Vegetais	Adubos e Fertilizantes
1989 Total	332	288	140	136	282
Argentina	42	91	66	52	0
Canadá	5	1	4	0	66
Chile	0	1	0	0	18
Comunidade	95	81	0	36	40
China	17	0	0	0	0
Estados Unidos	4	15	4	32	62
Hungria	18	0	0	0	0
Paraguai	88	1	1	2	0
Suíça	0	64	0	0	2
Uruguai	44	25	65	7	8
U.R.S.S.	0	0	0	0	24
1990 Total	297	170	253	81	319
Argentina	59	72	92	29	0
Austrália	1	0	0	0	0
Canadá	1	1	2	0	40
Chile	0	2	0	0	17
Comunidade	17	32	3	30	51
Estados Unidos	2	2	44	14	66
Hungria	1	0	0	0	0
Paraguai	123	1	1	1	0
Tailândia	0	0	3	0	0
Suíça	0	18	3	0	1
Uruguai	97	27	98	4	7
U.R.S.S.	0	0	0	0	39
1991 Total	125	213	474	128	378
Argentina	34	40	125	47	0
Austrália	0	0	8	0	0
Canadá	1	2	1	0	42
Chile	0	0	0	0	16
Comunidade	34	74	10	31	109
China	0	0	0	2	0
Estados Unidos	2	4	110	15	107
Malásia	0	0	0	9	0
Paraguai	31	0	0	10	0
Suíça	0	28	4	0	12
Tailândia	0	0	30	0	0
Uruguai	20	31	121	5	4
Vietnã	0	0	46	0	0
U.R.S.S.	0	0	0	0	52

* Supridores com mais de 5% do mercado brasileiro em qualquer ano.

Fonte: DECEX/CTIC.

3.2.1 - Alimentos: Produtos Tropicais

As exportações de produtos tropicais, concentradas essencialmente em açúcar⁶ (bruto e refinado), café (em grão e solúvel) e cacau (bruto, em pó, manteiga e pasta), vêm declinando como proporção das exportações agrícolas brasileiras: em 1985 representavam algo da ordem de 45%, contra apenas 25% em 1990. Isto se deve quase exclusivamente à contração das receitas de exportação de café, devida à conjugação de queda de preços com importante redução de volumes exportados (ver Tabelas 3.4 e 3.5, para a composição das exportações agrícolas brasileiras de acordo com a SITC e a NBM/SFH, e a Tabela 3.6, que discrimina os principais produtos homogêneos de exportação do Brasil).

A Tabela 3.7 registra os principais concorrentes do Brasil na oferta de produtos agrícolas no mercado mundial. Note-se que o tratamento da Comunidade como um só país resultaria em considerável redução de sua participação no comércio mundial, pois a maior parte das exportações de seus estados-membros dirige-se a outros estados-membros. A Comunidade, entretanto, continuaria a ser mesmo assim um supridor significativo do mercado mundial de carnes, conforme discutido na Seção 1.2.

Os competidores do Brasil nas exportações de produtos tropicais não estão, entretanto, adequadamente retratados na Tabela 3.7. No caso do açúcar, os concorrentes do Brasil são Cuba (34,4% do mercado), Ilhas Maurício (2,5%), África do Sul (2%) e Tailândia (5,1%). No do café, são Colômbia (18,4%), México (4,9%), El Salvador (3,5%), Costa Rica (3,2%), Guatemala (4,1%) e Costa do Marfim (4%), além de muitos produtores menores na África e na América Central. No caso de cacau em bagas, a concorrência é essencialmente africana: Camarões (6,5%), Costa do Marfim (35,2%), Gana (15,5%) e Nigéria

⁶ Como será visto adiante, o açúcar é um produto híbrido, sendo para alguns fins considerado tropical, para outros temperado, em vista da oferta depender tanto de açúcar de cana quanto de açúcar de beterraba.

abastecimento dos mercados mundiais de derivados de cacau é bem menor. Com relação ao cacau em pó, os concorrentes brasileiros são a Costa do Marfim (7,9%) e Cingapura (4,3%); quanto à manteiga de cacau, Costa do Marfim (7,7%), Malásia (6,4%) e Cingapura (4,6 %); e quanto ao cacau em pasta, apenas a Costa do Marfim (11,1%).

TABELA 3.4

Brasil: Exportação de Produtos e Insumos Agrícolas, Segundo as Classes da SITC, 1985-1990

	(US\$ milhões)					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	25.639	22.349	26.225	33.783	34.383	31.390
Produtos agrícolas	9.422	7.653	8.540	9.886	9.526	8.881
Alimentos e animais	7.172	6.614	6.826	7.980	7.003	6.515
Animais vivos	1	2	2	5	3	4
Carnes e. prep.	844	679	728	967	667	635
Laticínios e ovos	2	3	3	5	4	4
Cereais e prep.	16	9	10	15	10	8
Frutas e hortaliças	1.001	926	1.088	1.424	1.312	1.768
Açúcar e mel	426	467	403	425	389	585
Café, cacau etc.	3.555	3.131	2.952	2.905	2.288	1.706
Rações	1.303	1.361	1.593	2.187	2.315	1.785
Outros	23	36	47	46	15	21
Bebidas e tabaco	466	428	448	576	603	659
Bebidas	7	15	17	23	33	35
Fumo	459	413	432	553	569	623
Matérias-primas	945	348	826	884	1.427	1.237
Couros e peles	2	0	0	0	1	1
Oleaginosas	777	252	576	733	1.156	993
Borracha natural	0	0	0	0	0	2
Fibras têxteis	129	60	208	89	214	185
Outras	37	36	42	62	56	56
Óleos *	838	262	440	445	493	471
Produtos da pesca	174	153	180	188	130	130
Produtos florestais	801	936	1.116	1.760	1.760	1.760
Requisitos agrícolas						
Fertiliz. bruto	0	0	0	0	0	0
Fertiliz. process.	8	8	11	19	30	28
Pesticidas	45	42	64	56	58	62
Máquinas agrícolas	126	130	196	336	221	242

* Vegetais e animais.

Fonte: FAO.

TABELA 3.5
Exportações Agrícolas Brasileiras, por Capítulos da NBM/SH,
1989-1991

	(US\$ milhões)*		
Capítulos da NBM/SH	1989	1990	1991
01 Animais vivos	4 (0,01)	4 (0,01)	6 (0,02)
02 Carnes e miudezas comestíveis	465 (1,35)	480 (1,53)	640 (2,02)
03 Peixes, crustáceos, etc.	126 (0,37)	139 (0,44)	154 (0,49)
04 Leite, laticínios, ovos, etc.	4 (0,01)	3 (0,01)	6 (0,02)
05 Produtos de origem animal n.e.	34 (0,10)	25 (0,08)	27 (0,09)
06 Plantas vivas	7 (0,02)	10 (0,03)	11 (0,04)
07 Prods. hortícolas, plantas, etc.	6 (0,02)	4 (0,01)	7 (0,02)
08 Frutas, cascas de cítricos, etc.	185 (0,54)	189 (0,60)	214 (0,68)
09 Café, chá, etc.	1.649 (4,80)	1.190 (3,79)	1.476 (4,66)
10 Cereais	4 (0,01)	2 (0,01)	2 (0,01)
11 Prod. da ind. de moagem, etc.	2 (0,01)	2 (0,01)	4 (0,01)
12 Sementes e frutos oleaginosos	1.161 (3,38)	917 (2,92)	458 (1,45)
13 Gomas, resinas, etc.	15 (0,04)	18 (0,06)	17 (0,05)
14 Matérias para trançar, etc.	5 (0,01)	3 (0,01)	4 (0,01)
15 Gorduras e óleos veg. e animais	538 (1,57)	498 (1,58)	344 (1,09)
16 Prep. de carnes e peixes	206 (0,60)	145 (0,46)	254 (0,80)
17 Açúcares e prod. de confeitaria	389 (1,13)	577 (1,84)	491 (1,55)
18 Cacau e suas preparações	368 (1,07)	364 (1,16)	306 (0,97)
19 Prep. a base de cereais, etc.	6 (0,02)	5 (0,02)	6 (0,02)
20 Prep. de prod. hortícolas, etc.	1.119 (3,26)	1.552 (4,94)	978 (3,09)
21 Prep. alimentícias diversas	245 (0,71)	190 (0,60)	143 (0,45)
22 Bebidas, etc.	43 (0,13)	58 (0,19)	68 (0,21)
23 Res. e desp. das ind. alim.	2.302 (6,70)	1.774 (5,65)	1.518 (4,80)
24 Fumo e suc. manufaturados	569 (1,66)	624 (1,99)	818 (2,59)
31 Adubos e fertilizantes	30 (0,09)	38 (0,12)	49 (0,15)

* Participação no total das exportações entre parênteses.

Fonte: DECEX/CTIC.

TABELA 3.6
Principais Produtos Agrícolas de Exportação do Brasil, por Grau de Elaboração, 1989-1991*

(US\$ milhões)**

Produtos	1989	1990	1991
Básicos			
Café em grão	1.560 (4,54)	1.106 (3,52)	1.382 (4,37)
Farelo de soja	2.137 (6,21)	1.610 (5,13)	1.369 (4,33)
Fumo em folhas	513 (1,49)	551 (1,75)	654 (2,07)
Soja	1.154 (3,36)	910 (2,90)	445 (1,41)
Carne de aves	262 (0,76)	324 (1,03)	387 (1,22)
Açúcar demerara	114 (0,33)	289 (0,92)	208 (0,66)
Carne de bovino cong., fresca e refr.	138 (0,40)	100 (0,32)	179 (0,57)
Algodão em bruto	158 (0,46)	128 (0,41)	148 (0,47)
Castanha de caju	107 (0,31)	101 (0,32)	111 (0,35)
Farelo de polpa cítrica	88 (0,26)	102 (0,33)	91 (0,29)
Cacau em bruto	134 (0,39)	128 (0,41)	88 (0,28)
Camarão congelado	55 (0,16)	49 (0,16)	47 (0,15)
Resid. extr. óleos veg. ex. farelo soja	66 (0,19)	44 (0,14)	39 (0,12)
Lagosta congelada	39 (0,12)	61 (0,19)	71 (0,23)
Semimanufaturados			
Couros bovinos curtidos	211 (0,61)	261 (0,83)	282 (0,89)
Óleo de soja em bruto	302 (0,88)	321 (1,02)	208 (0,66)
Manteiga de cacau	100 (0,29)	136 (0,43)	127 (0,40)
Pasta de cacau	73 (0,21)	50 (0,16)	38 (0,12)
Manufaturados			
Suco de laranja concentrado	1.019 (2,96)	1.468 (4,67)	898 (2,84)
Carne de bovino industrializada	186 (0,54)	133 (0,42)	219 (0,69)
Açúcar refinado	159 (0,46)	186 (0,59)	142 (0,45)
Óleo de soja refinado	55 (0,16)	13 (0,04)	4 (0,01)
Óleo de mamona refinado	55 (0,16)	35 (0,11)	23 (0,07)
Café solúvel	221 (0,64)	147 (0,47)	97 (0,31)

* Produtos com valor de exportação superior a US\$ 50 milhões.

** Participação no total das exportações entre parênteses.

FONTE: DECEX/CTIC.

TABELA 3.7

Participação de Exportadores Principais nos Mercados Mundiais de Produtos Agrícolas, 1990*

	(%)						
	Brasil	EUA	CE	Canadá	Austrália	Argentina	Outros
Produtos agrícolas	2,74	13,92	43,72	2,83	3,58	2,11	31,10
Carne bovina fresca	0,74	11,52	53,56	1,53	13,49	2,98	16,18
Carne de aves fresca	8,57	14,97	51,10	0,11	0,05	0,07	25,13
Carnes enlatadas	3,43	4,59	58,64	1,55	1,15	7,34	23,30
Suco de laranja	71,85	6,90	0	0	0	0	0
Açúcar	3,77	1,43	23,79	0,12	5,96	0,10	64,83
Café	14,36	1,95	10,87	0	0	0	72,82
Cacau em Bagas	5,98	1,42	4,29	0	0	0	88,31
Cacau em pó	6,20	3,37	67,14	0,03	0,12	0	23,14
Manteiga de cacau	16,83	2,47	51,61	0,11	0	0	28,98
Cacau em pasta	11,18	5,28	40,74	0	0	0	42,80
Soja em grão	16,50	59,92	1,75	0,83	0	11,46	9,54
Óleo de soja	18,75	17,44	21,59	0,06	0,01	23,38	18,77
Torta de soja	30,78	18,71	19,90	0	0	17,59	13,02
Tabaco bruto	11,41	29,66	14,70	1,14	0,01	1,92	41,15

* Os membros da Comunidade são tratados individualmente, exceto no caso de suco de laranja. Os dados incluem reexportações.

Fonte: Elaborado de dados da FAO e da Citrosuco.

As exportações brasileiras de produtos tropicais dirigem-se preponderantemente à Comunidade e aos EUA (ver Tabelas 3.8 a 3.10). A Comunidade absorve cerca de 40% das exportações de café e de açúcar, bem como 10% das de cacau. Os EUA compram 25% das exportações de café, 10% das de açúcar e 40% das de cacau e derivados. A ex-U.R.S.S. tem sido, em determinados anos, mercado relevante para açúcar e cacau, chegando a absorver respectivamente 10% e 20% das exportações brasileiras desses produtos.

3.2.2 - Alimentos: Agricultura Temperada e Frutas

Os produtos da agricultura temperada e frutas, inclusive castanhas, responderam por cerca de 65% das exportações agrícolas em 1990, comparados a 50% em 1985 (ver Tabelas 3.4, 3.5 e 3.6). Soja em grão e seus derivados, juntamente com outros óleos e farelos, somaram US\$ 3,3 bilhões de exportações em 1990, o que é mais de 35% das exportações agrícolas totais, repartindo-se, grosso modo, em US\$ 1,7 bilhão de farelos (dos quais US\$ 100 milhões de polpa cítrica), US\$ 1 bilhão de soja em grão e US\$ 500 milhões de óleos. As exportações de carnes frescas e preparadas, principalmente bovina e de aves, foram de US\$ 600 milhões e as de suco de laranja, de US\$ 1,5 bilhão (cerca de 6% e 17% das exportações agrícolas totais, respectivamente). A importância das exportações de carnes de aves vem crescendo em relação à das carnes bovinas. As exportações de frutas e castanhas somaram cerca de US\$ 300 milhões, ou seja, menos de 4% das exportações agrícolas totais.

O Brasil não passa de supridor marginal do mercado de carne bovina, diante dos EUA e da Comunidade (ver Tabela 3.7),⁷ e até mesmo diante de Argentina, Austrália e Canadá. Tem muito maior importância no mercado mundial de carnes enlatadas, em que é um exportador aproximadamente do mesmo porte da Comunidade (excluído o comércio intracomunitário). Sendo especializado em carnes enlatadas bovinas, enfrenta especialmente a concorrência da Argentina. No mercado de carnes de aves, os produtos brasileiros enfrentam sobretudo a concorrência dos EUA (ver Tabela 3.7), bem como de China (2,6% do mercado mundial), Tailândia (7,7%) e Hungria (6%). Como exportador de soja e seus derivados, o Brasil tem como concorrentes principais os EUA (particularmente em soja em grão) e a Argentina. O único competidor relevante do Brasil na exportação de suco de laranja são os EUA.

⁷ Para a importância líquida da Comunidade como exportadora de carnes, ver a Tabela 1.8.

TABELA 3.8
 Exportações Agrícolas Brasileiras, por Destino, por Principais Capítulos da NBM/SH, 1989*

(US\$ milhões)

	Carnes	Café	Sementes e frutas oleag.	Gorduras e óleos veg. e animais	Açúcares	Cacau e suas prep.	Prep. de produtos hortícolas	Resíduos das Inds. alm. e rações animais	Fumo
Total	465	1.649	1.160	538	389	368	1.119	2.302	569
Arábia Saudita	77	2	0	0	1	0	1	1	0
Argentina	0	16	0	2	0	9	1	1	0
Austrália	0	4	0	2	1	3	0	0	4
Bangladesh	0	0	3	55	3	0	0	0	0
Canadá	0	29	0	0	2	5	89	0	0
Chile	0	10	0	2	2	5	2	0	5
Comunidade	144	633	897	64	156	40	524	1.538	279
Checoslováquia	0	0	0	0	0	0	0	122	0
China	0	0	3	112	3	0	0	0	14
Cuba	20	0	0	0	0	0	0	5	0

(continua)

(continuação)

	Carnes	Café	Sementes e frutas oleag.	Gorduras e óleos veg. e animais	Açúcares	Cacau e suas prep.	Prep. de produtos hortícolas	Resíduos das inds. alim. e rações animais	Fumo
Egito	5	1	0	29	36	2	0	2	0
Estados Unidos	1	383	0	44	44	160	377	0	96
Hong Kong	30	0	0	4	0	0	0	0	4
Hungria	0	7	0	0	0	8	0	66	0
Iugoslávia	0	36	2	0	0	4	0	10	0
Irã	0	0	0	89	25	0	0	38	0
Japão	64	136	161	9	0	28	33	11	15
Marrocos	0	2	0	5	26	0	0	0	9
México	0	3	1	12	7	0	0	5	6
Nigéria	0	0	0	0	19	0	0	0	0
Polónia	0	8	0	0	0	15	0	147	5
Paquistão	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Suíça	28	20	2	0	4	0	1	0	21
U.R.S.S.	30	0	0	27	55	74	0	93	0

* Mercados que absorvem mais de 5% das exportações em qualquer ano.

Fonte: DECEX/CTIC.

TABELA 3.9
 Exportações Agrícolas Brasileiras, por Destino, por Principais Capítulos da NBM/SH, 1990*

(US\$ milhões)

	Carnes	Café	Sementes e frutas oleagin.	Gorduras e óleos vegetais e animais	Açúcares	Cacau e suas preps.	Prep. de produtos hortícolas	Resíduos das ind. alim. e rações animais	Fumo
Total	480	1.190	917	498	577	364	1.552	1.774	624
Arábia Saudita	98	0	0	0	0	0	1	0	0
Argentina	0	15	0	1	0	17	1	0	1
Austrália	0	2	0	1	1	3	0	0	4
Bangladesh	0	0	0	36	0	0	0	0	0
Canadá	0	16	0	0	2	5	62	0	0
Checoslováquia	0	0	0	0	0	0	0	34	0
Chile	0	9	0	1	0	5	1	0	3
Comunidade	123	413	647	68	7	71	746	1.411	311
China	0	0	0	124	0	0	0	1	7

(continua)

(continuação)

	Carnes	Café	Sementes e frutas oleagin.	Gorduras e óleos vegetais e animais	Açúcares	Cacau e suas preps.	Prep.de produtos hortícolas	Resíduos das ind.alim. e rações animais	Fumo
Cuba	25	0	0	4	0	0	0	2	0
Egito	3	0	0	24	63	0	0	10	12
Estados Unidos	0	322	7	37	194	161	634	0	126
Hong Kong	35	0	0	5	0	0	0	0	10
Hungria	0	4	0	0	0	7	0	138	3
Irã	0	0	0	76	44	0	0	5	0
Iugoslávia	0	29	0	0	6	6	0	31	0
Japão	61	76	165	8	0	15	40	0	16
Marrocos	0	2	0	3	49	0	0	0	6
México	0	3	1	7	45	2	1	2	15
Nigéria	0	0	0	0	42	0	0	1	0
Paquistão	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Polônia	0	2	0	0	0	10	0	13	8
Suíça	30	20	17	1	0	0	1	0	25
U.R.S.S.	28	1	0	21	48	74	0	7	0

* Mercados que absorvem mais de 5% das exportações em qualquer ano.

Fonte: DECEX/CTIC.

Enquanto as exportações brasileiras de carnes bovinas dirigem-se preponderantemente à Comunidade (cerca de 70% do total em 1991) e a mercados como Hong Kong e Israel, as exportações de carnes de aves, cuja participação no total do capítulo da NBM/SH cresce continuamente, concentram-se no Oriente Médio, em especial na Arábia Saudita (60% do total) e em mercados menores como Cuba e Angola.

Os mercados mais importantes para as exportações de soja em grão são a Comunidade (entre 70% e 80% do total exportado) e o Japão (entre 12% e 17%). Cerca de 70% das exportações de farelos (soja e polpa cítrica) destinam-se à Comunidade, dividindo-se o restante entre diversos pequenos e médios mercados, entre os quais alguns dos exportadores importantes de carnes de aves, tais como a Hungria. As exportações de óleo de soja têm destino muito menos concentrado, sendo absorvidas pela Comunidade e pelos EUA (ambos com participações da ordem de 10%) e por países em desenvolvimento — como Bangladesh, China, Egito, Irã, Paquistão e a ex-U.R.S.S. —, cujas importações podem chegar a ser muito significativas, mas não costumam ser sustentadas.

Os mercados de suco de laranja mais importantes para o Brasil são a Comunidade e os EUA. Normalmente, a Comunidade é um mercado maior, absorvendo até 60% das exportações totais. As compras dos EUA são também menos estáveis, pois dependem das condições climáticas nas regiões produtoras domésticas. Nos anos de quebra de safra nos EUA, a participação norte-americana nas exportações pode alcançar 40%. Canadá e Japão são também mercados relevantes, mas de dimensão muito menor (ver Capítulo 20 da NBM/SH, nas Tabelas 3.8 a 3.10).

3.2.3 - Bebidas, Tabaco e Matérias-Primas Agrícolas⁸

As exportações brasileiras destes produtos são bastante modestas, da ordem de US\$ 800 milhões, ou seja, menos de 10% das exportações totais de produtos agrícolas (ver Tabelas 3.4 a 3.6). Cerca de 80% desse total correspondem a exportações de fumo, bruto e processado, mercado em que os principais concorrentes do Brasil são, além dos EUA, a Turquia e algumas economias africanas, como o Malawi e o Zimbábue. As exportações brasileiras dirigem-se primordialmente à Comunidade (50%) e aos EUA (20%) (ver Tabelas 3.7 a 3.10).

3.2.4 - Insumos e Máquinas Agrícolas

As exportações brasileiras de fertilizantes não são significativas (ver Tabelas 3.4 e 3.5) e as de defensivos, mesmo incluindo insumos, são ainda bastante modestas. Estima-se o total dessas exportações em 1988 em US\$121 milhões.⁹ O comércio internacional de defensivos, ao contrário do que ocorre com fertilizantes, dá-se em grande medida entre matrizes e filiais de empresas transnacionais, correspondendo uma proporção significativa do mercado às chamadas *new entities*, cuja tecnologia de produção não é difundida.¹⁰

Já as exportações de máquinas agrícolas, da ordem de US\$ 250 milhões em 1990 (ver Tabela 3.4), embora em acentuado declínio desde 1988, correspondem cerca de 20% das vendas totais da indústria, também em contração.

⁸ Exceto soja em grão.

⁹ GEPS (1989) citado em Frenkel et alii (1993).

¹⁰ Ver Frenkel et alii (1993).

TABELA 3.10

Exportações Agrícolas Brasileiras, por Destino, por Principais Capítulos da NBM/SH, 1991*

(US\$ milhões)

	Carne	Café	Sementes e frutas oleagin.	Gorduras e óleos vegetais e animais	Açúcares	Cacau e suas preps.	Preps.de produtos hortícolas	Resid.das Ind.allm. e rações animais	Fumo
Total	640	1.476	460	344	492	306	980	1.519	818
Arábia Saudita	132	2	0	0	7	0	1	0	0
Argentina	0	30	0	2	1	33	6	2	3
Bangladesh	0	0	0	15	0	0	0	0	0
Austrália	0	3	0	1	1	2	0	0	6
Canadá	0	19	0	0	2	9	89	0	0
Checoslováquia	0	0	0	0	0	0	0	21	1
Chile	1	13	0	2	8	6	2	4	4
Comunidade	201	551	377	45	11	57	553	1.242	434
China	0	0	0	40	0	0	0	0	0

(continua)

(continuação)

	Carnes	Café	Sementes e frutas oleagin.	Gorduras e óleos vegetais e animais	Açúcares	Cacau e suas preps.	Preps. de produtos hortícolas	Resíd. das ind. alim. e rações animais	Fumo
Cuba	19	0	0	0	0	0	0	0	0
Egito	1	1	0	25	59	0	0	10	1
Estados Unidos	1	357	1	23	107	149	294	0	154
Hong Kong	51	0	1	4	0	0	0	1	14
Hungria	0	3	0	0	0	3	0	85	0
Irã	0	0	0	52	5	0	0	1	0
Iugoslávia	0	32	0	0	0	4	0	27	0
Japão	97	107	55	10	0	18	30	0	24
Marrocos	0	5	0	0	57	0	0	0	8
México	0	5	2	5	45	1	1	2	21
Nigéria	0	0	0	0	61	0	0	0	0
Paquistão	0	1	0	33	0	0	0	0	0
Polónia	0	3	0	0	0	2	0	17	10
Suíça	28	14	0	0	0	0	1	0	13
U.R.S.S.	0	0	0	2	16	15	0	29	1

* Mercados que absorvem mais de 5% das exportações em qualquer ano.

Fonte: DECEX/CTIC.

3.3 - Avaliação do Impacto de Cenários Prováveis Relativos ao Nafta e à Rodada Uruguai sobre as Exportações Brasileiras

3.3.1 - Nafta

A Tabela 3.11 apresenta, para 1989, a repartição dos mercados norte-americanos de produtos agrícolas de especial interesse brasileiro. As estimativas estáticas do desvio de comércio causado pelo Nafta sugerem que o comércio total desviado se limitará a US\$ 441 milhões, dos quais não mais de US\$ 35 milhões originários da América Latina. O Brasil, que seria de longe o maior perdedor latino-americano, em termos relativos, teria desviadas exportações de US\$ 18,3 milhões, das quais cerca da metade correspondendo a produtos agrícolas. O desvio de comércio provocado pelo Nafta seria, assim, extremamente modesto, se comparado aos efeitos renda gerados por uma liberalização comercial de amplo espectro, que irá muito além da liberalização do comércio de bens.¹¹ O desvio de comércio simplesmente inexistirá na exportação de muitos dos produtos brasileiros para os EUA, seja porque a tarifa americana é zero, seja porque não há exportação mexicana para os EUA. Este é o caso de crustáceos, castanhas e café, por exemplo. A maior parte do desvio de comércio recairia sobre o suco de laranja, pois o Brasil é o supridor principal dos EUA e a proteção do mercado norte-americano é significativa. Mas, como o México é apenas um modesto supridor de suco aos EUA, o desvio de comércio seria pequeno mesmo neste caso.

Entretanto, para a maior parte dos produtos, o potencial desvio de comércio a longo prazo é provavelmente mais significativo do que o desvio de comércio estático. O tratamento

11 Erzan e Yeats (1992, box 1).

tarifário preferencial a produtos mexicanos deverá estimular o investimento no México, inclusive por parte de produtores norte-americanos, ou por parte de produtores localizados em países que continuarão a enfrentar barreiras tarifárias e não-tarifárias no mercado dos EUA. Incentivos a novos investimentos serão, assim, maiores nos setores mais protegidos. Os principais produtos agrícolas de interesse brasileiro que poderiam sofrer, dinamicamente, desvio de comércio significativo, embora nunca antes de uma razoável defasagem, de 5 anos ou mais, seriam suco de laranja e açúcar. Em ambos os casos, contudo, o México terá dificuldade em aumentar sua produtividade, hoje muito baixa, e ampliar substancialmente suas fatias de mercado nos EUA.

TABELA 3.11

EUA.: Origem das Importações por Produtos ou Grupos de Produtos, Segundo a SITC, 1989

(% nas Importações totais do produto ou grupo de produtos)						
	Brasil	México	Outros Países em Desenvolvimento da América	Outros	Importações totais (US\$ 1,000)	
036	Crustáceos	3,61	13,13	29,01	54,25	2.511.091
057.7	Castanhas	26,15	5,2	5,36	62,77	312.383
059.1	Suco de laranja	86,41	10,23	2,86	0,50	569.529
061	Açúcar	4,36	5,43	47,79	42,42	891.136
071	Café	19,81	19,90	40,84	19,45	2.577.408
12	Tabaco	14,81	2,74	12,06	70,40	799.072

Como já foi assinalado na Seção 2.2, em todo caso, há conflitos entre as estimativas do impacto de longo prazo do Nafta sobre as importações de FCOJ pelos EUA — e, em particular, sobre as exportações brasileiras. Josling (1992) estima que, no ano 2000, os EUA importariam menos 4% em relação ao que hoje importam do Brasil. Já o Departamento da Agricultura norte-americano estima que as exportações de FCOJ brasileiro para os EUA terão, a despeito do Nafta, um

crescimento presumivelmente bastante significativo, embora não-especificado.

3.3.2 - As Negociações Comerciais Multilaterais e suas Implicações

A avaliação de desdobramentos multilaterais na área agrícola envolve, diretamente, as negociações inconclusas da Rodada Uruguaí e, implicitamente, a reforma da PAC, que estará alinhada a um eventual acordo com os EUA em torno do alcance da liberalização agrícola a médio prazo.

São dois os principais aspectos de interesse brasileiro do ponto de vista das exportações. Importará, de um lado, a redução que se negociar para as tarifas sobre produtos tropicais, pois açúcar, café, cacau e fumo respondem por 25% das exportações agrícolas brasileiras. O mesmo vale em relação ao suco de laranja, que também enfrenta principalmente barreiras tarifárias, em especial no mercado dos EUA. De outro lado, é importante avaliar em que medida a redução do apoio doméstico e dos subsídios às exportações, bem como a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, poderá afetar as exportações de produtos de agricultura temperada pelo Brasil, que somam mais de 45% das exportações agrícolas brasileiras. Em relação aos produtos temperados, é especialmente importante a avaliação das iniciativas da Comunidade no sentido de rebalancear sua agricultura — e, conseqüentemente, sua política agrícola — em face das tendências à liberalização. Note-se que, por causa da importância da produção de açúcar de beterraba em países de clima temperado, o açúcar é tratado no GATT nas negociações agrícolas, e, não, nas negociações sobre produtos tropicais.

Os produtos tropicais, tais como café e cacau, e especialmente suas preparações, e fumo e seus derivados, são ainda objeto de tarifas significativas nos mercados dos países desenvolvidos. Na Comunidade, acima de tudo, as tarifas nomi-

nais podem ser bastante altas, proporcionando tarifas efetivas (isto é, sobre o valor adicionado) também muito altas. Como mencionado anteriormente, as ofertas de cortes de tarifas dos países desenvolvidos são modestas: equivaleriam a um aumento de comércio de US\$ 746 milhões, ou seja, da ordem de 3,3%. Isto se deve à concentração das ofertas em cacau e café e à preexistência de importantes regimes preferenciais, como Lomé e SGP, que já implicam livre acesso a mercados desenvolvidos para determinados produtores. Para o Brasil, a exemplo de outros países da América Latina, praticamente a totalidade dos ganhos de comércio seria nos mercados da Comunidade, graças à concentração de ofertas em cacau e café. Aparentemente, as ofertas condicionais de cortes na proteção ao suco de laranja feitas pelos EUA no GATT também estão longe de ser generosas, não indo além de 15% de redução das tarifas específicas atuais.

Quanto aos produtos que são objeto das negociações agrícolas propriamente ditas, os que se beneficiariam tanto da queda de barreiras ao comércio quanto da redução do apoio à produção doméstica, como açúcar e carnes, devem ser separados de outros, como a soja e seus derivados, que podem ver piorarem suas condições de acesso a mercados, em virtude de mudanças na política comercial de importadores tradicionais, em resposta ao processo de liberalização.

Uma redução de 30% do apoio à agricultura no âmbito da OCDE, em relação aos níveis atuais, provocaria um aumento substancial do valor das exportações de açúcar (cerca de 90%) e carne bovina (70%).¹² Adicionalmente, caso se concretize o início do desmantelamento dos sistemas de subsídios agrícolas da Comunidade e dos EUA, poderá haver benefício para as exportações de carne de aves e óleos vegetais do Brasil para terceiros países, que hoje enfrentam especialmente a concorrência de exportações norte-americanas.

¹² Brandão, Hertel e Campos (1992).

A principal ameaça que paira sobre os interesses exportadores brasileiros é o "rebalanceamento" da PAC proposto pela Comunidade, que implicaria o estabelecimento de quotas tarifárias para, entre outros produtos, grãos e farelo de soja, que hoje gozam de livre entrada no mercado comunitário. Calcula-se que as exportações brasileiras de soja para a Comunidade se reduziriam em US\$ 238 milhões, recaindo 90% dessa redução sobre farelo. Essa iniciativa está associada à reforma da PAC, programada para reduzir subsídios em cerca de 30% e a área plantada em 15%, com o que a Comunidade pretenderia modificar a estrutura de produção de sua agricultura. Pelo acordo de Blair House, de novembro passado, a Comunidade teria concordado em limitar sua área plantada de oleaginosas a 5,128 milhões de hectares, correspondentes, em anos normais, a uma produção de 8,5-9,7 milhões de toneladas, e em abandonar seus planos de rebalanceamento.¹³

Do ponto de vista das importações agrícolas brasileiras, são de grande interesse os possíveis efeitos da ação combinada da "legalização" dos sistemas de subsídios, que naturalmente decorreria do acordo agrícola, com a chamada "cláusula da paz", que impediria o uso de medidas compensatórias para minorar as conseqüências nefastas dos subsídios sobre a agricultura doméstica.

¹³ *Ver Lopes (1992a e 1992b). Existe ainda muita incerteza quanto aos termos do acordo Comunidade-EUA e quanto a suas implicações para outros grandes exportadores agrícolas.*

O MERCOSUL E OS INTERESSES REGIONAIS E GLOBAIS DA AGRICULTURA BRASILEIRA

4.1 - As Importações Agrícolas Provenientes dos Países do Mercosul

As Tabelas 4.1 a 4.4 detalham as importações brasileiras de produtos e insumos agrícolas, por seções e capítulos da NBM/SH. Note-se que os dados reportados como não disponíveis, em geral, não estão disponíveis justamente por corresponderem a níveis de comércio insignificantes.

Pode-se classificá-las em duas categorias, de acordo com sua maior ou menor estabilidade ao longo do tempo. As importações de carne (especialmente bovina), laticínios, trigo e arroz costumam ter valores bastante instáveis, regendo-se pelas flutuações da produção doméstica brasileira, a que se somam em algumas ocasiões surtos de demanda deflagrados por mudanças súbitas da política macroeconômica — tipicamente, efeitos riqueza resultantes da estabilização de preços por meio de choques heterodoxos. Já as importações de frutas, gorduras, produtos hortícolas e algodão de fibra longa,¹ por exemplo, são mais estáveis.

¹ *Obviamente o comércio de produtos agrícolas, tanto de importação quanto de exportação, refletirá a adequação das políticas macroeconômicas adotadas pelos parceiros comerciais*

TABELA 4.1

Importações Brasileiras de Produtos Agrícolas dos Países do Mercosul, por Capítulos da NBM/SH, 1989

(US\$ milhões)

	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total
Animais e prod. de origem animal	176	90	119	385	785
Animais vivos	n.d.	2	30	n.d.	77
Carnes e miudezas comestíveis	42	88	44	174	313
Peixes e crustáceos	41	0	19	60	186
Leite e derivados	91	0	25	116	184
Produtos de origem vegetal	418	9	88	515	1.200
Produtos hortícolas	75	3	n.d.	n.d.	167
Frutas	100	n.d.	n.d.	n.d.	188
Cereais	66	n.d.	65	n.d.	129?
Prods. das ind. de moagem	171	n.d.	18	n.d.	480
Sementes e frutos oleaginosos	2	4	n.d.	n.d.	54
Gorduras e óleos animais e vegetais	52	2	7	61	88
Produtos. das ind. alim., beb. e fumo	15	n.d.	4	n.d.	382
Prep. à base de cereais	1	n.d.	n.d.	n.d.	8
Prep. de prod. hortícolas	7	n.d.	n.d.	n.d.	55
Bebidas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	275
Fumo	1	n.d.	n.d.	n.d.	4
Algodão	18	199	n.d.	n.d.	195?
Lã	1	n.d.	19	n.d.	19
Adubos e fertilizantes	0	0	8	8	282

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior.

brasileiros. Assim, por exemplo, a sobrevalorização do peso argentino provocará, ceteris paribus, o deslocamento de exportações argentinas para o Brasil por exportações de outros supridores e facilitará a competição de produtos importados no mercado argentino, inclusive aqueles provenientes do Brasil.

A despeito de todas as fontes de instabilidade, as importações agrícolas totais provenientes do Mercosul têm-se mantido, entre 1989 e 1992, sempre na casa dos US\$ 1,2-1,4 bilhão anuais. Entre 1989 e 1991, aproximadamente metade das importações agrícolas brasileiras provieram dos países do Mercosul: algo como 45% em 1989 e 1991 e mais de 56% em 1990. No total das importações brasileiras, o Mercosul tem participação bem mais modesta, em torno de 11-12%.

Com exceção de um número muito limitado de produtos, o grosso das importações agrícolas provenientes do Mercosul têm origem na Argentina, que respondeu, em 1990-1991 por cerca de um terço das importações agrícolas totais do Brasil.

Os produtos argentinos são relevantes na maior parte dos capítulos agrícolas da NBM/SH, com a importante exceção dos produtos das indústrias alimentícias. Assim, a Argentina responde por cerca de 25% das importações brasileiras de carne e peixes por pelo menos 20% das importações de leite e derivados (tendo alcançado 50% em 1989), por algo entre 40% e 60% das importações de gorduras e óleos vegetais, e por modestos 5-10% das importações de Algodão. Muito maior é a relevância dos produtos argentinos nas importações brasileiras de cereais, produtos da moagem de cereais, frutas e produtos hortícolas. As importações de frutas (pêssegos, uvas, peras) e produtos hortícolas (alhos, cebolas, ervilhas, azeitonas, batatas) argentinos são razoavelmente estáveis, da ordem de US\$ 70-100 milhões anuais, correspondendo a 50-70% das importações totais brasileiras desses produtos. Em decorrência da formação do Mercosul, a Argentina tornou-se o mais importante supridor de cereais e produtos de moagem ao Brasil, tendo suas participações nas importações variado, em 1989-91, entre 25% e 60% para os cereais e entre 4% e 75% para produtos de moagem. As importações brasileiras de cereais e produtos de moagem variam sensivelmente com o desempenho da agricultura doméstica, mas são substanciais mesmo em anos de safras razoáveis: seu valor foi de

US\$ 600-700 milhões em 1989-90 e de quase US\$ 1,1 bilhão em 1991.

TABELA 4.2

Importações Brasileiras de Produtos Agrícolas dos Países do Mercosul, por Capítulos da NBM/SH, 1990

	(US\$ milhões)				
	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total
Animais e produtos de origem animal	183	129	143	455	729
Animais vivos	n.d.	5	7	n.d.	67
Carnes e miudezas comestíveis	59	123	97	279	298
Peixes e crustáceos	49	n.d.	13	n.d.	171
Leite e derivados	72	n.d.	27	n.d.	170
Produtos de origem vegetal	566	13	124	703	1.051
Produtos hortícolas	79	1	n.d.	n.d.	152
Frutas	87	n.d.	n.d.	n.d.	145
Cereais	92	n.d.	98	n.d.	253
Produtos das ind. de moagem	304	n.d.	23	n.d.	424
Sementes e frutos oleaginosos	2	11	n.d.	n.d.	50
Gorduras e óleos animais e vegetais	29	1	4	n.d.	81
Produtos das ind. alim., beb. e fumo	52	n.d.	10	n.d.	346
Prep. à base de cereais	3	n.d.	n.d.	n.d.	7
Prep. de prod. hortícolas	32	n.d.	n.d.	n.d.	51
Bebidas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	251
Fumo	0	n.d.	n.d.	n.d.	2
Algodão	15	132	n.d.	n.d.	189
Lã	2	n.d.	10	n.d.	18
Adubos e fertilizantes	0	0	7	n.d.	319

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior.

TABELA 4.3

Importações Brasileiras de Produtos Agrícolas dos Países do Mercosul, por Capítulos da NBM/SH, 1991

(US\$ milhões)

	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total
Animais e produtos de origem animal	121	33	63	217	570
Animais vivos	n.d.	1	2	n.d.	33
Carnes e miudezas comestíveis	34	31	20	85	125
Peixes e crustáceos	44	n.d.	10	n.d.	173
Leite e derivados	40	n.d.	31	n.d.	213
Produtos de origem vegetal	672	5	163	840	1.528
Produtos hortícolas	103	0	n.d.	n.d.	149
Frutas	102	0	n.d.	n.d.	165
Cereais	125	0	121	246	474
Produtos das ind. de moagem	286	0	38	224	606
Sementes e frutos oleaginosos	55	5	n.d.	n.d.	103
Gorduras e óleos animais e vegetais	47	10	5	62	128
Produtos das ind. alim., beb. e fumo	27	n.d.	7	n.d.	383
Prep. à base de cereais	4	n.d.	n.d.	n.d.	10
Prep. de prods. hortícolas	11	n.d.	n.d.	n.d.	36
Bebidas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	268
Fumo	5	n.d.	n.d.	n.d.	25
Algodão	11	135	n.d.	n.d.	202
Lã	1	n.d.	11	n.d.	16
Adubos e fertilizantes	0	0	4	4	376

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior.

TABELA 4.4

Importações Brasileiras de Produtos Agrícolas dos Países do Mercosul, por Capítulos da NBM/SH, 1992

	(US\$ milhões)			
	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul
Animais e produtos de origem animal	53	5	29	87
Animais vivos	n.d.	2	4	n.d.
Carnes e miudezas comestíveis	19	3	7	39
Peixes e crustáceos	28	n.d.	9	n.d.
Leite e derivados	4	n.d.	9	n.d.
Produtos de origem vegetal	718	4	133	855
Produtos hortícolas	88	0	n.d.	n.d.
Frutas	68	n.d.	n.d.	n.d.
Cereais	121	n.d.	77	n.d.
Produtos das ind. de moagem	392	n.d.	31	n.d.
Sementes e frutos oleaginosos	48	3	n.d.	n.d.
Gorduras e óleos animais e vegetais	31	31	7	69
Produtos das ind. alim., beb. e fumo	25	n.d.	5	n.d.
Prep. à base de cereais	4	n.d.	n.d.	n.d.
Prep. de produtos hortícolas	6	n.d.	n.d.	n.d.
Fumo	5	n.d.	n.d.	n.d.
Algodão	22	111	n.d.	n.d.
Lã	2	n.d.	13	n.d.
Adubos e fertilizantes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior.

Já o Paraguai fornece ao Brasil apenas carnes, tendo sua participação no total das importações do produto chegado a quase 40% em 1990, ano de escassez doméstica, mas caído zero em 1992, e, de forma mais estável, com uma participação próxima dos 70% em anos recentes, Algodão de fibra longa.

Além disso, 40% das modestas importações brasileiras de gorduras e óleos animais e vegetais (US\$ 69 milhões em 1992) têm origem no Paraguai.

As importações agrícolas provenientes do Uruguai são bem mais diversificadas, incluindo carne, cereais e leite, nos anos de escassez. A participação uruguaia nas importações de carne do Brasil oscilou entre 15% e 30%; nas de cereais, entre 25% e 50%; e, nas de leite, manteve-se em torno de 15%. Ocorrem ainda importações modestas de animais vivos e peixes (entre 5% e 15% dos respectivos mercados) e de Lã (mais de 50%).

Nenhum país do Mercosul tem qualquer expressão como supridor de insumos para a agricultura (defensivos, fertilizantes ou insumos para a produção destes) ou máquinas agrícolas.

4.2 - Exportações Agrícolas para os Países do Mercosul

As Tabelas 4.5 a 4.8 adiante registram a evolução recente das exportações agrícolas brasileiras, desagregadas por capítulos da NBM/SH. Como no caso das importações, a indisponibilidade de dados reflete, em geral, a insignificância dos fluxos de comércio correspondentes.

As exportações agrícolas brasileiras para os países do Mercosul, embora tradicionalmente de reduzida significação, têm crescido de forma sensível desde 1989. Seu total, exclusive fertilizantes, defensivos e máquinas agrícolas, foi da ordem de US\$ 444 milhões em 1992, comparados a US\$ 120-130 milhões em 1989-1990 e US\$ 235 milhões em 1991. Em 1989, o Mercosul absorvia 4% das exportações totais brasileiras e apenas 1,2% das exportações agrícolas; em 1992, os números correspondentes já foram 11,4% e 4,5%, respectivamente. O déficit brasileiro no comércio agrícola com o Mercosul diminuiu, assim, de cerca de US\$ 1,3 bilhão em 1990 para perto de US\$ 750 milhões em 1992. Essa tendência deve-se, em parte, ao

efeito conjugado do plano de estabilização adotado pelo Brasil em 1990 e da apreciação do peso argentino desde então.

TABELA 4.5
Exportações de Produtos Agrícolas Brasileiros para o Mercosul,
por Capítulos da NBM/SH, 1989

	(US\$ milhões)				
	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total
Animais e produtos de origem animal	5	n.d.	n.d.	n.d.	633
Carnes e miudezas comestíveis	2	0	0	n.d.	465
Produtos de origem vegetal	28	n.d.	20	n.d.	3.034
Frutas	12	0	5	17	185
Café, chá, especiarias	16	0	15	31	1.649
Gorduras e óleos animais e vegetais	2	1	1	4	538
Produtos das ind. alim., beb. e fumo	13	33	6	52	5.249
Açúcares e produtos de confeitaria	0	10	0	10	389
Cacau e suas prep.	9	4	2	15	368
Prep. de produtos hortícolas	1	5	0	6	1.119
Prep. alim. diversas	1	1	0	2	245
Bebidas	n.d.	6	n.d.	n.d.	43
Fumo	0	3	2	5	569
Algodão	0	4	4	8	470

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior.

TABELA 4.6

Exportações de Produtos Agrícolas Brasileiros para o Mercosul, por Capítulos da NBM/SH, 1990

(US\$ milhões)

	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total
Animais e produtos de origem animal	3	n.d.	n.d.	n.d.	651
Carnes e miudezas comestíveis	0	0	0	0	480
Produtos de origem vegetal	24	n.d.	24	n.d.	2.334
Frutas	15	0	5	20	189
Café, chá, especiarias	8	0	17	25	1.190
Gord. e óleos animais e vegetais	1	0	1	2	498
Prod. ind. alim., beb. e fumo	21	38	5	64	5.288
Açúcares e prod. de confeitaria	0	8	0	8	577
Cacau e suas prep.	17	1	2	20	364
Prep de produtos hortícolas	1	6	0	7	1.551
Prep. alim. diversas	1	1	0	2	190
Bebidas	n.d.	15	n.d.	n.d.	58
Fumo	1	6	2	9	624
Algodão	0	13	2	15	421

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior.

Em 1989, a Argentina absorvia 50% das exportações agrícolas do Brasil para o Mercosul, com Paraguai e Uruguai repartindo mais ou menos igualmente o restante. Em 1992, a Argentina absorveu cerca de 60% das exportações agrícolas brasileiras para o Mercosul, o Paraguai 25% e o Uruguai apenas 15%.

As exportações para o Mercosul representavam, para quase todos os capítulos agrícolas da NBM/SH, uma fração mínima das exportações brasileiras — tipicamente menos de

1%. Em 1989, apenas no caso de alguns produtos tropicais (processados ou não) e de frutas, a participação do Mercosul era mais significativa. As participações do Mercosul nas exportações brasileiras de café e cacau, que eram respectivamente de 2% e 5% em 1989, cresceram para 5% e 10% em 1992, enquanto se mantiveram em 3%, nas exportações de açúcar, e em 10%, nas de frutas. Em 1992, o Mercosul, especialmente a Argentina, ganhou relevância como mercado para outros produtos agrícolas brasileiros, alcançando participação de 10% nas exportações brasileiras de carne e absorvendo volumes crescentes de outros produtos das indústrias de alimentos além de açúcar e cacau e derivados.

TABELA 4.7
Exportações de Produtos Agrícolas Brasileiros para o Mercosul, por Capítulos da NBM/SH, 1991

	(US\$ milhões)				
	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total
Animais e produtos de origem animal	12	n.d.	n.d.	n.d.	833
Carnes e miudezas comestíveis	3	0	0	3	640
Produtos de origem vegetal	57	n.d.	26	n.d.	2.193
Frutas	21	0	6	27	213
Café, chá, especiarias	30	1	18	49	1.476
Gorduras e óleos animais e vegetais	2	0	1	3	344
Produtos das ind. alim., beb. e fumo	52	70	9	131	4.587
Açúcares e produtos de confeitaria	1	9	4	14	492
Cacau e suas prep.	33	1	2	36	306
Prep. de produtos hortícolas	6	7	1	14	980
Prep. alim. diversas	1	1	0	2	143
Bebidas	n.d.	36	n.d.	n.d.	68
Fumo	3	14	1	18	818
Algodão	14	14	4	32	446

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior.

As exportações de fertilizantes são insignificantes e provavelmente também o são as de defensivos agrícolas. Em qualquer caso, o comércio regional de defensivos dependerá, a exemplo de outros produtos cuja oferta é controlada por empresas transnacionais, de decisões de natureza empresarial sobre as quais a influência das políticas públicas pode ser bastante modesta. Os mercados do Mercosul são, entretanto, importantes para as exportações de máquinas agrícolas. No caso de tratores de rodas, esses mercados absorveram entre 40% e 50% das unidades exportadas.²

TABELA 4.8
Exportações de Produtos Agrícolas Brasileiros para o Mercosul, por Capítulos da NBM/SH, 1992

(US\$ milhões)

	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total
Animais e produtos de origem animal	98	n.d.	n.d.	n.d.	1.124
Carnes e miudezas comestíveis	74	n.d.	n.d.	n.d.	883
Produtos de origem vegetal	60	n.d.	36	n.d.	2.203
Frutas	21	n.d.	8	n.d.	272
Café, chá, especiarias	29	n.d.	24	n.d.	1.046
Gorduras e óleos animais e vegetais	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	460
Produtos das ind. alim., beb. e fumo	97	95	14	206	5.619
Açúcares e produtos de confeitaria	n.d.	8	n.d.	n.d.	664
Cacau e suas prep.	34	37	n.d.	n.d.	298
Fumo	n.d.	35	n.d.	n.d.	982
Algodão	38	12	4	44	378

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior.

² Dados da Anfavea.

4.3 - O Impacto do Mercosul sobre os Interesses Agrícolas Brasileiros

Um traço distintivo entre o comércio agrícola e o comércio de manufaturados no âmbito do Mercosul é que o primeiro deveria, sob condições normais, resultar em saldos negativos para o Brasil e o último, em saldos positivos. Do ponto de vista brasileiro, portanto, a moeda de troca nas negociações do Mercosul seriam concessões quanto a produtos agrícolas. Melhor do que qualquer outro produto, o trigo exemplificaria essa situação, tendo-se em vista a reconhecida competitividade da triticultura argentina. O conhecimento desse cenário naturalmente animou os interesses agrícolas brasileiros mais vulneráveis à concorrência dos parceiros do Mercosul a se alinharem entre os críticos da integração regional nas bases propostas.

Essa resistência ao Mercosul confunde-se, em alguma medida, com a resistência a qualquer iniciativa de abertura do mercado brasileiro de produtos agrícolas em meio ao processo de liberalização comercial inaugurado em 1990. Isso aparece como especialmente verdadeiro quando se considera que, para quase todos os produtos tidos como vulneráveis à competição dos demais membros do Mercosul, a tarifa brasileira, após 1.7.1993, não será superior a 10%. Ameaça muito maior à agricultura brasileira será a competição dos produtores desenvolvidos, sobretudo sem que o país tenha uma política sistemática e confiável de aplicação de direitos compensatórios de subsídios e de *dumping*.

A competição das importações provenientes do Mercosul é temida, em particular, em relação a cereais, produtos hortícolas, certas frutas e vinhos, laticínios e Algodão em pluma. A literatura registra, reiterada e cabalmente, os custos mais baixos de produção de cereais na Argentina, em particular para trigo e milho, muito especialmente quando estão "corretas" as políticas cambiais dos dois países. É razoável supor que ocorra grande deslocamento da

produção nacional desses cereais, sobretudo no caso do trigo, embora variações de custos entre produtores domésticos, dependendo da localização e do tamanho da propriedade, possam tornar bastante heterogêneas suas respostas à integração regional.³ Parte significativa desse deslocamento, vale reiterar, ocorreria de qualquer maneira, uma vez reduzida a tarifa brasileira em meados de 1993. As conjecturas sobre o emprego alternativo da terra hoje dedicada ao trigo concentram a atenção sobre sua conversão em pasto ou para plantio de aveia ou canola.

Da mesma forma, é razoável supor que haverá deslocamento da produção doméstica de produtos hortícolas (como alhos, cebolas e ervilhas⁴), de frutas (especialmente pêssegos e uvas⁵), de vinhos e, em menor medida, de leite e derivados. No caso de certas frutas, como as maçãs, houve reversão das avaliações iniciais, considerando-se hoje provável que a produção brasileira tenha capacidade de competir com o produto argentino graças ao menor custo da mão-de-obra.⁶ As possibilidades de reconversão no caso dos vinhos são importantes, havendo registro de reorientação da produção para sucos de uva e geléias, produtos nos quais as condições competitivas brasileiras são melhores. Os custos de produção de leite e derivados são menores na Argentina e no Uruguai do que no Brasil, mas o acesso ao mercado brasileiro é dificultado pela importância dos custos de transporte, no caso do leite *in natura*, e pelas vantagens competitivas da indústria brasileira de processamento de alimentos.⁷ A potencial ameaça das importações à produção doméstica de algodão parece estar apenas remotamente relacionada ao maior acesso ao mercado brasileiro em decorrência do Mercosul. A opinião de especialistas sugere a continuidade dos atuais padrões do comércio exterior

3 Ver Bom (1992), Stulp e Mattuela (1992) e Chaloult (1992).

4 Ver Stulp e Mattuela (1992).

5 Ver Chaloult (1992).

6 Ver Viltwock e Giacomini (1992).

7 Ver Cruz et alli (1992).

brasileiro de algodão: exportação de algodão de fibras curtas e importação do produto de melhor qualidade, provavelmente com o aumento da importância relativa das importações.

Do ponto de vista dos interesses de exportação estritamente agrícola do Brasil, o Mercosul oferece oportunidades bastante limitadas, com exceção de situações especiais provocadas por quebras de safra ou por distorções das políticas macroeconômicas de seus integrantes. Entre os produtos não-processados, apenas as *commodities* — como café, cacau e açúcar — e frutas tropicais tenderiam a ter condições de ampliar suas exportações, aproveitando-se das margens preferenciais. Além disto, há indicações de que haverá escopo para que as exportações agrícolas processadas prossigam em seu significativo crescimento, refletindo as vantagens comparativas brasileiras.⁸ Quanto a defensivos e fertilizantes, as limitações do impacto da integração já foram mencionadas na seção anterior. Já no caso de máquinas agrícolas, as perspectivas são de continuada importância dos mercados do Mercosul, especialmente num quadro de aguda crise doméstica.

Embora a competição das exportações agrícolas dos demais integrantes do Mercosul seja relevante em terceiros mercados e possa deslocar exportações brasileiras, não há qualquer relação direta com a decisão de formar o Mercosul. Se as exportações argentinas de soja e derivados estão crescendo rapidamente, isto reflete apenas as condições de produção da soja na Argentina, que apenas de forma muito indireta serão afetadas pela integração regional.

No balanço dos custos e benefícios da integração econômica no âmbito do Mercosul, provavelmente terá papel importante o estímulo aos fluxos de investimentos diretos. Tal como no caso do Nafta, a expectativa é que uma parte significativa do impacto de longo prazo da integração decorra desses fluxos. A avaliação de suas tendências, contudo, é im-

⁸ Ver Chaloult (1992).

possível sem que se aprofunde a um nível minucioso de detalhe o conhecimento de cada setor das economias envolvidas. A expectativa é, *a priori*, de que a criação do Mercosul estimule investimentos brasileiros nas indústrias de processamento de produtos agrícolas e em serviços ligados à agricultura, como comercialização. O presente desalinhamento das taxas de câmbio, com o peso argentino sobrevalorizado, tem agido, todavia, no sentido de refrear os estímulos nesse sentido.

4.4 - A Essência dos Interesses Agrícolas Brasileiros nos Quadros Multilateral e de Integração Econômica Regional

Para o Brasil, a escolha entre globalização e regionalização não se apresenta da mesma forma que para países que têm interesses menos diversificados em termos de produtos e parceiros — tais como o México —, ou para países que, pelo tamanho de suas economias, têm poder de barganha muito maior — como os EUA. A vocação brasileira reside essencialmente em políticas multilaterais, podendo iniciativas de integração regional, em particular o Mercosul, desempenhar papel importante, mas subsidiário na política econômica externa.⁹ O interesse na integração regional decorre, em medida nada desprezível, de argumentos políticos que se somam a uma motivação econômica relativamente limitada.

Enquanto existe, no plano global, alguma base para a discussão de globalização e regionalização como opções até certo ponto mutuamente exclusivas, o mesmo não pode ser dito quanto ao comércio agrícola brasileiro. De fato, o Brasil, como importador de produtos agrícolas, enfrenta basicamente os mesmos problemas, seja com a integração regional no

⁹ Ver Abreu (1993) para uma discussão dos interesses brasileiros em uma ampliação do Nafta no contexto da Iniciativa para as Américas, e Abreu e Fritsch (1992) para uma discussão da vocação multilateral brasileira.

âmbito do Mercosul, seja diante de qualquer liberalização multilateral significativa, pois, em ambos os casos, trata-se de enfrentar, em particular na produção de grãos, certas frutas, laticínios e produtos hortícolas, produtores com certeza mais eficientes.

Como exportador agrícola, o Brasil deveria ver como cruciais as negociações multilaterais, pois estas afetarão produtos de grande importância em sua pauta de exportações, como soja e derivados, açúcar e carne bovina, além de, em menor medida, produtos tropicais, especialmente os processados. Já a integração regional terá sobre a agricultura brasileira, mesmo definida em sentido amplo, impactos bem mais modestos.

Não existem grandes dúvidas sobre a essência dos interesses agrícolas brasileiros num quadro de conciliação de sua vocação multilateral com uma iniciativa de integração regional como é o Mercosul, conforme já discutido nas Seções 1.3 e 4.3.

No quadro multilateral, do ponto de vista das importações, trata-se de concentrar esforços na criação e na manutenção da capacidade de proteger a produção agrícola doméstica da competição desleal de importações que se beneficiem de subsídios, especialmente cereais, carnes e laticínios. Entretanto, os subsídios às exportações, utilizados amplamente por diversos países desenvolvidos, representam, além de fator de desestabilização da produção agrícola para consumo doméstico, séria ameaça às exportações brasileiras para terceiros mercados, tipicamente nos casos de carnes de aves e óleos vegetais.

No que se refere a produtos tropicais, os interesses brasileiros estão concentrados na ampliação do acesso de exportações, sobretudo das processadas, aos mercados desenvolvidos, hoje particularmente afetado por preferências regionais, como as do Acordo de Lomé, e pela escalada tarifária.

Entretanto, o maior interesse da agricultura brasileira nas negociações comerciais multilaterais está nas conseqüências diretas e indiretas da liberalização agrícola, acima de tudo nos países desenvolvidos. Diretamente, conforme discutido na Seção 1.4, traria benefícios significativos a produtos de grande interesse atual e potencial para o Brasil, tais como carnes e açúcar. As conseqüências indiretas poderiam ser ainda mais importantes para os interesses exportadores brasileiros, como bem ilustra a ameaça de aumento das tarifas sobre soja e derivados no quadro do rebalanceamento da PAC. O objetivo de obter reduções de tarifas incidentes sobre suco de laranja, presente na pauta brasileira pelo menos desde a Rodada Tóquio, continua com certeza a ter alta prioridade. Entretanto, nesse caso, a probabilidade de desenvolvimentos favoráveis significativos é baixa, pois os interesses brasileiros não convergem com os das outras partes contratantes do GATT, em princípio comprometidas com a liberalização agrícola multilateral.

No âmbito de Mercosul, os interesses são mais modestos, principalmente, como visto na seção anterior, em relação às exportações agrícolas, embora as perspectivas sejam favoráveis a produtos processados, algumas *commodities* e máquinas agrícolas. A competição das importações provenientes do Mercosul será relevante de forma permanente em relação a cereais (especialmente trigo e milho), produtos hortícolas (como alhos, cebolas e ervilhas), certas frutas (pêssegos e uvas) e vinhos, leite e laticínios e algodão em pluma. O efeito conjunto da adoção de uma política cambial não-distorcida na Argentina e da (improvável) volta ao crescimento econômico no Brasil poderia provocar surtos de importações que "causariam danos" mais relevantes à produção doméstica competitiva, mas as indicações disponíveis são de que a integração não trará prejuízos líquidos à agricultura brasileira, especialmente num quadro de liberalização muito significativa como o que (ainda?) está ocorrendo no Brasil e com o mecanismo de ajuste propiciado pela substituição de culturas deslocadas pela abertura.

Bibliografia

- ABREU, M. de P. Developing Countries and the Uruguay Round of Trade Negotiations. *Proceedings of the World Bank. Annual Conference on Development Economics* . 1989.
- ABREU, M. de P. A Rodada Uruguai e o Setor Agrícola no Brasil, *Boletim de Diplomacia Econômica* n. 9, Brasília, 1991.
- ABREU, M. de P. Brazil — *US Relations and the Enterprise for the Americas Initiative*, Rio de Janeiro, 1993. (Mimeografado)
- ABREU, M. de P. & FRITSCH, W. Obstacles to Brazilian Export Growth and the Present Multilateral Trade Negotiations. In: WHALLEY, J. (org.), *Developing Countries and the Global Trading System*, v. 2, Country Studies from a Ford Foundation Project, London, Macmillan, 1989.
- ABREU, M. de P., & FRITSCH, W. Aspectos Estratégicos da Política Comercial Brasileira. *Boletim de Diplomacia Econômica* n. 13, Brasília, 1992.
- ANDERSON, K. & TYERS, R. How Developing Countries Could Gain from Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round In: GOLDIN, I. & KNUDSEN, O. (orgs.), *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*, Paris, OCDE, 1990.
- AUSTRALIAN BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS. *Agricultural Policies in the European Community. Their origins, nature and effects on production and trade*. Policy Monograph 2, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1985.
- AUSTRALIAN BUREAU OF AGRICULTURE ECONOMICS. *Japanese Agricultural Policies. A time of change*. Policy Monograph 3, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1988.

- BHAGWATI, J. Regionalism and Multilateralism: An Overview. World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, 1992. (Mimeografado)
- BOM, J. S. de. Mercosul-Custo de Produção e Carga Tributária na Agropecuária do Brasil e Argentina: as Perspectivas no Processo de Integração Latinoamericana, 1992. (Mimeografado)
- BRANDÃO, A. S.; HERTEL, T.W. & CAMPOS, A.C. Distributional Implications of Agricultural Liberalization. World Bank, Washington, 1992. (Mimeografado)
- BUCKWELL, A. E.; HARVEY, D. R.; THOMPSON, K. J. & PARTON, K. A. *The Costs of the Common Agricultural Policy*. London, Croom Helm, 1982.
- CANADA. *North American Free Trade Agreement. An Overview and Description. Canada, Mexico, United States*, Ottawa, 1992.
- CHALOULT, Y. O Mercado Comum do Sul e seu Complexo Agroindustrial. 1992. (Mimeografado).
- CRUZ, J. C. de F.; TEIXEIRA, C. & RAGGI, L. A. Análise da Competitividade do Leite no Mercado Comum do Cone-Sul — Mercosul. 1992. (Mimeografado)
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. La Situación de la Agricultura en la Comunidad. *Informe 1988*, Bruxelas, 1989.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. A situação agrícola na Comunidade. Relatório 1991, Bruxelas, 1992.
- DAM, K. W. *The GATT: Law and International Economic Organization*. The University of Chicago Press, Chicago, 1990.
- DORNBUSCH, R. et al. *Meeting World Challenges: United States Manufacturing in the 1990s*. Rochester, Eastman Kodak, 1989.

- ERZAN, R. & YEATS, A. U.S.-Latin American Free Trade Areas: Some Empirical Evidence. In: SABORIO, S. *et alli*, *The Premise and the Promise: Free Trade in the Americas*, New Brunswick, Transactions Publishers, 1992.
- EUROPEAN COMMUNITIES. ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. *Reform of the Common Agricultural Policy*. Bruxelas, 1992.
- FISHLOW, Albert & HAGGARD, Stephen. The United States and the Regionalisation of the World Economy, OCDE, *Development Centre Documents*, Paris, 1992.
- FRENKEL, J. (coord.); SILVEIRA, J. M. da; FIANI, R. & PAULINO, S. R. Tarifas, Preços e a Estrutura Industrial dos Insumos Agrícolas. Parte 1 — O Caso dos Defensivos Agrícolas. 1993. (Mimeografado)
- GATT. Draft Final Act. MTN.TNC/N/FA, Genebra, 20 dec. 1991. (Diskette)
- GATT. *International Trade*, v. 2, Genebra, 1992.
- GATT. *Trade Policy Review*, vários países, Genebra, vários anos.
- GLOBERMAN, S. *Continental Accord: North American Economic Integration*. The Fraser Institute, Vancouver, 1991.
- GEPS. Relatório Final 1. Relatório do Subgrupo de Defensivos Agrícolas. Setor de Química Fina. 1989.
- GOLDIN, I. & KNUDSEN, O. *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*. OCDE, Paris, 1990.
- Hayami, Y. *Japanese Agriculture Under Siege. The Political Economy of Agricultural Policies*. London, Macmillan, 1988.
- HUFBAUER, G. & SCHOTT, J. *North American Free Trade. Issues and Recommendations*. Institute for International Economics, Washington D.C., 1992.

- JOSLING, T. NAFTA and Agriculture: A Review of Economic Impacts. In: LUSTIG, N.; BOSWORTH, B. P. & LAWRENCE, R. Z. (eds.), *North American Free Trade. Assessing the Impact*. Brookings, Washington, 1992.
- KOESTER, U. *Policy Options for the Grain Economy of the European Community: Implications for Developing Countries*. International Food Policy Research Institute. Research Report 35, Washington, 1982.
- KOESTER, U. & BALE, Malcolm B. The Common Agricultural Policy of the European. A Blessing or a Curse for Developing Countries? *World Bank Staff Working Papers 630*, Washington D.C., 1984.
- KRISSOF, B.; SULLIVAN, J. & WAINIO, J. Developing Countries in an Open Economy: The Case of Agriculture. In: GOLDIN, I. & KNUDSEN, O. (orgs.), *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*. Paris, OCDE, 1990.
- LAWRENCE, Robert. Scenarios for the World Trading System and their Implications for Developing Countries. *Technical Papers 47*, Paris, OCDE, 1991. (Mimeografado)
- LOPES, M. As Negociações Agrícolas e o Acordo Proposto pelo GATT: Algumas Implicações para o Brasil. Brasília, 1992. (Mimeografado)
- LOPES, M. de R. As Experiências de Negociações em um Contexto de Desequilíbrio de Poder Político Interno e Externo. PENSEA, ET002.92, 1992a. (Mimeografado)
- LOPES, M. de R. Os Painéis de Oleaginosas no GATT e a Soja Brasileira. *Revista de Política Agrícola*, v.1, n. 4, 1992b.
- LUSTIG, N. Bordering on Partnership: The US — Mexico Free Trade Agreement. *Brookings Discussion Papers*, 1991.
- LUSTIG, N. Mexico's Integration Strategy with North America. Washington, 1991. (Mimeografado)

- McQUEEN, M. & READ, R. Prospects for ACP Exports to the Enlarged Community. In: STEVENS, C. & VAN THEMAAT, J.V.. *Europe and the International Division of Labour. New Patterns of Trade and Investment with Developing Countries. EEC and the Third World: A Survey 6*, London, Hodder and Stoughton, 1987.
- MOREDDU, C.; PARRIS, K. & HUFF, B. Agricultural Policies in Developing Countries and Agricultural Trade. In: GOLDIN, I. & KNUDSEN, O. (orgs.), *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*, Paris, OCDE. 1990.
- MOYER, H. W. & JOSLING, T. E. *Agricultural Policy Reform. Harvester Wheatsheaf*, New York, 1990.
- MUSTO, S. A. Southward Enlargement and Developing Countries: A Shift in the Community's Policy of Preferences? In: STEVENS, C. & VAN THEMAAT, J. V., *Europe and the International Division of Labour. New Patterns of Trade and Investment with Developing Countries. EEC and the Third World: A Survey 6*, London, Hodder and Stoughton, 1987.
- NATIONAL CONSUMER COUNCIL. *Consumers and the Common Agricultural Policy. A Report by the National Consumer Council*. London, HMSO, 1988.
- OCDE. *National Policies and Agricultural Trade*. Paris. 1987a.
- OCDE. *National Policies and Agricultural Trade. Country Study. European Economic Community*, Paris, 1987b.
- OCDE. *National Policies and Agricultural Trade. Country Study United States*. Paris, 1987c.
- OCDE. *Economic Studies* 13. 1989
- OCDE. *Agricultural Policies. Markets and Trade: Monitoring Outlook.* 1991.

- OCDE. *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring Outlook 1992*. Paris, 1992.
- PEARCE, J. *The Common Agricultural Policy*. The Royal Institute International Affairs/Routledge Kegan Paul, London, 1981.
- PETIT, M. *Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community*. International Food Policy Research Institute, Washington, 1985.
- ROBINSON, K.L. *Farm and Food Policies and their Consequences*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1989.
- ROSENBLATT, J.; MAYER, T.; BARTHOLDY, K.; DEMEKAS, D.; GUPTA, S. & LIPSCHITZ, L. *The Common Agricultural Policy of the European Community. Principles and Consequences*. International Monetary Fund, Washington, D.C., 1988.
- SARMA, J. S. & KUNCHAI, D. *Trends and Prospects for Cassava in the Developing World*. International Food Research Institute, Washington, 1991.
- STULP, V. J. & MATTUELLA, J. L. *Rentabilidade da Agricultura do Sul do País e Abertura ao Mercado Internacional, 1992*. (Mimeografado)
- TRACY, M. *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988*. New York, Wheatsheaf, 1989.
- TARDITI, S.; THOMPSON, K. J.; PIERANI, P. & CROCI-ANGELINI E. *Agricultural Trade Liberalization and the European Community*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- UNCTAD. *Uruguay Round Revised Offers of Tariff Concession on Tropical Products as at 31 July 1990: The Potential Trade Impact*. UNCTAD/UNDP Project RAF/87/157, UNCTAD/MTN/FAF/CB.4, 1990. (Mimeografado)
- UNCTAD. *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1986. New York, United Nations, 1987.

- UNCTAD. *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1990. New York, United Nations, 1991.
- UNCTAD. *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1991. New York, United Nations, 1992
- U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Preliminary Analysis of the Effects of the North American Free Trade Agreement on U.S. Agricultural Commodities, sep. 1992. (Mimeografado)
- VILLWOCK, L. H. M. & GIACOMINI, N. M. R. Análise Comparativa da Maçã Brasileira no Contexto do Mercosul, 1992. (Mimeografado)
- VALDÉS, A. & ZIETZ, J. *Agricultural Protection in OCDE Countries: Its Cost to Less-Developed Countries*. International Food Policy Research Institute, Washington. D.C., 1980.
- WINHAM, G. R. *International Trade and the Tokyo Round Negotiations*. Princeton University Press, Princeton, 1986.
- WORLD BANK. *World Development Report*. Washington, D.C., 1986.
- YÚNEZ-NAUDE, A. Hacia un Tratado de Libre Comercio Norteamericano; Efectos en los sectores agropecuarios y alimenticios. *Documentos de Trabajo*, v. 4, El Colegio de Mexico, 1991.
- ZIETZ, J. & VALDÉS, A. The Costs of Protectionism to Developing Countries. An Analysis for Selected Agricultural Products. *World Bank Staff Working Papers 769*, Washington, D.C., 1986.
- ZIETZ, J. & VALDÉS, A. *Agriculture in the GATT: An Analysis of Alternative Approaches to Reform*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 1988.
- ZIETZ, J. & VALDÉS, A. International Interactions in Food and Agricultural Policies: Effects of Alternative Policies. In:

GOLDIN, I. & KNUDSEN, O. (orgs.), *Agricultural Trade Liberalization. Implications for Developing Countries*, Paris, OCDE., 1990.

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO IPEA

Série IPEA

- O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos Anos 90**
Álvaro Antonio Zini Jr. (org.)
(CÓD. IPEA 137)
- A Agricultura Brasileira na Década de 80: Crescimento numa Economia em Crise**
Ian Goldin e Gervásio Castro de Rezende
(CÓD. IPEA 138)
- O Brasil Social: realidades, desafios e opções**
Roberto Cavalcanti
(CÓD. IPEA 139)
- Infância e Desenvolvimento: Desafios e Propostas**
Antonio Rocha Magalhães e Walter Garcia (orgs.)
(CÓD. IPEA 140)
- Distribuição de Rendimentos no Brasil – 1976/1985**
Lauro Ramos
(CÓD. IPEA 141)
- Defesa da Concorrência: a Prática Brasileira e a Experiência Internacional**
Elen Sampaio e Lúcia Helena Salgado (orgs.)
(CÓD. IPEA 142)
- Política, Planejamento e Governo**
Carlos Matus
(CÓD. IPEA 143)
- Perspectivas da Economia Brasileira – 1994**
Vários autores

Série Estudos de Política Agrícola

- Nº 1 – Sumários Executivos — (julho/1993)**
- Nº 2 – Sumários Executivos — (dezembro/1993)**
- Nº 3 – Sumários Executivos — (dezembro/1993)**
- Nº 4 – Relatórios de Pesquisas — *Biotecnologia e Propriedade Intelectual: novos cultivares* — Kageyama, Angela (coord.)**

© 1993 Projeto Gráfico
&
Produção Editorial

ipea Serviço Editorial
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada