

### AS EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS NUMA ESTRATÉGIA DE COMÉRCIO EXTERIOR

*Carlos Nayro Coelho<sup>(1)</sup>*

#### 1-Introdução

Os últimos anos foram marcados por uma grande expansão do comércio internacional, notadamente após a assinatura dos acordos da Rodada Uruguai.

As negociações da Rodada Uruguai, iniciadas em 1986, culminaram em 1993, com a criação da Organização Mundial de Comércio(OMC), e com o estabelecimento de novas regras orientadas para estimular o fluxo de bens e serviços entre países, com destaque para a eliminação gradativa de práticas distorcivas ao comércio. No momento, pode-se dizer que os resultados da Rodada Uruguai, embora ainda tímidos, em relação ao que pode ser alcançado no futuro, constitui um marco definitivo no processo de consolidação de uma economia globalizada. Observando-se, por exemplo, os países membros do

Fundo Monetário Internacional(FMI), constata-se que o valor global das exportações passou de US\$ 4.3 trilhões em 1994 para mais US\$ 5.8 trilhões em 1996 (um crescimento superior a 36%, ou seja, US\$ 1.5 trilhão), comparado com o crescimento de apenas 10.1% obtido entre 1990 e 1993.

A inclusão da agricultura nas negociações da Rodada Uruguai, foi crucial para os avanços na direção de um comércio mundial mais livre e menos sujeito a práticas distorcivas. Era cada vez mais evidente que a ambigüidade e o exagero das políticas públicas de proteção à agricultura doméstica de alguns países estavam não apenas prejudicando o esforço global de desenvolvimento, mas também trazendo crescentes doses de sacrifícios para as populações envolvidas. Na União Européia, por exemplo, os contribuintes eram obrigados a pagar a

conta dos subsídios às exportações, o valor das transferências internas para os produtores, o alto custo de manutenção dos estoques retirados do mercado para sustentar preços e, como consumidores, comprar alimentos a preços muito acima da paridade internacional.

O crescimento surpreendente de algumas economias do cinturão do Pacífico, com fortes fatores limitantes à expansão da produção agrícola, já vinha dando um certo fôlego, a partir de meados dos anos oitenta, ao comércio mundial de alimentos, atingido várias vezes por crises econômicas globais, como o choque do petróleo(1973 e 1979) e o choque dos juros (1981), que atingiram em cheio os países em desenvolvimento por quase toda a década de oitenta.

Com as novas regras da OMC, o mercado internacional de produtos agrícolas deverá se desenvolver com menos distorção e dentro de uma nova perspectiva, caracterizada por considerável expansão da demanda mundial por alimentos nobres e de maior valor agregado bem como por maior nível de competição.

A expansão da demanda mundial ocorrerá principalmente em função da abertura gradativa

(1) PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia (EUA), e pesquisador da Secretaria Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

de grandes mercados (como União Européia e Japão) antes dominados por rígidos esquemas protecionistas (efeito-preço) e do elevado índice de crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento como a China (efeito-renda). O nível de competição por sua vez aumentará em função das próprias regras liberalizantes da OMC, e da eliminação de várias políticas domésticas de intervenção no mercado destinadas a sustentar preços e renda.

Nesse contexto, os próximos cinco anos serão cruciais para os países com interesse em aumentar as exportações agrícolas, e firmar posições no mercado internacional. Portanto, é chegado o momento do Brasil decidir se vai adotar uma postura agressiva e dinâmica, com vistas a aproveitar seu imenso potencial agrícola, e tornar-se um dos grandes líderes no comércio mundial de alimentos, ou continuar vinculado às velhas estruturas que apenas impedem ou atrasam o processo de modernização da economia brasileira. É bom lembrar que mesmo dispondo da maior área agricultável do mundo, o Brasil ocupa apenas o oitavo lugar nas exportações agrícolas mundiais.

Sem dúvida, a posição estratégica de cada país no agri-

business, visto de forma global, será decidida e consolidada nesse período. Por questões de geopolítica mundial e de redução do risco de desabastecimento, os grandes importadores mundiais tendem a buscar fontes alternativas confiáveis de suprimento, delineando uma situação bastante favorável para o Brasil.

O objetivo deste trabalho é analisar, de forma concisa e direta, a agricultura e o mercado internacional de produtos agrícolas na nova ordem econômica mundial, o papel da agricultura na balança comercial brasileira, bem como esboçar uma nova estratégia de comércio exterior tendo em vista a globalização e a maior abertura dos mercados

## 2. A Agricultura e a Nova Ordem Econômica Mundial

Os grandes avanços nas áreas de transportes, comunicações e informática e a derrocada das economias socialistas já vinham alterando a configuração das relações econômicas mundiais, no processo conhecido como globalização. Com a assinatura dos acordos da Rodada Uruguai, esse processo adquiriu um novo ímpeto e, atualmente, de uma forma ou de outra, todos os países

do mundo estão sendo afetados pela crescente liberalização dos mercados, e pelo que isso representa em termos de aumento no fluxo mundial de bens e serviços e no movimento internacional de capitais.

A Rodada Uruguai pode ser considerada a mais ampla e mais ambiciosa negociação multilateral já ocorrida no mundo. A consolidação de todos os tipos de barreiras protecionistas em equivalentes tarifários (com um cronograma de redução), a criação de normas bem definidas para manter as relações comerciais entre os países, livres de práticas distorcidas, e principalmente a definição de se realizar uma nova rodada de negociações (revista para 1999) para reduzir mais ainda as barreiras alfandegárias, irão trazer grandes mudanças na estrutura e organização do comércio mundial de bens e serviços. Talvez, pela primeira vez na história, surja um sistema baseado nos princípios clássicos do comércio internacional.

Como mostra o Quadro 1, todos os produtos agropecuários tiveram suas barreiras consolidadas pela Rodada Uruguai, e nos demais produtos pouco ainda resta ser feito.

Quadro 1  
Barreiras Alfandegárias Consolidadas na Rodada Uruguai  
Percentual

GRUPOS DE PAÍSES	PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS				PRODUTOS AGROPECUÁRIOS			
	Número de linhas		Valor das linhas		Número de linhas		Valor das linhas	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
<b>Países Envolvidos</b>	78	99	94	99	58	100	81	100
América do Norte	99	100	99	100	92	100	94	100
Europa Ocidental	79	82	98	98	45	100	87	100
<b>Economias Envolvidas</b>	21	73	13	61	17	100	22	100
América Latina	38	100	57	100	36	100	74	100
África	13	69	26	90	12	100	8	100
Ásia	16	68	32	70	15	100	36	100
<b>Economias em Transição</b>	73	98	74	96	57	100	48	100
Europa Central	63	98	68	97	49	100	54	100
<b>Total</b>	43	83	68	87	35	100	63	100

Fonte: BID, Departamento de Integração e Programas Regionais baseados em dados de OMC

A priori pode-se trabalhar com a assertiva de que os países em desenvolvimento terão melhores oportunidades com o comércio global mais livre. Países com mão-de-obra abundante e barata, como China e Índia, deverão aumentar substancialmente suas participações nas exportações de têxteis e outros produtos intensivos de trabalho. Da mesma forma, países em desenvolvimento, com forte vocação para a agricultura como o Brasil e a Argentina, devem melhorar suas posições no mercado e tirar vantagens das oportunidades adicionais, que estão surgindo em função da abertura dos mercados da Europa e do Japão e do crescimento inusitado do consumo per capita de alimentos nobres no sudeste da Ásia.

As discussões na Rodada Uruguai no âmbito da agricultura foram freqüentemente penosas e difíceis, pois envolviam áreas bastante sensíveis, como segurança alimentar nos países da Europa e do Japão, ainda vivendo os traumas da Segunda Guerra Mundial, políticas arraigadas de intervenção no mercado para proteger a renda dos produtores e de subsídios às exportações. Além disso, o acordo cobriu temas complexos como acesso a mercados, restrições e proibições às exportações e normas sanitárias e fitossanitárias.

No acesso aos mercados foram acordados os seguintes pontos, tanto para os países desenvolvidos, como em desenvolvimento: a) proibição de qualquer restrição não tarifária nas importações; b) cobrança de todas as tarifas na fronteira; c) criação de salvaguardas especiais contra explosão de importações ou declínio persistente nas mesmas,

limitados para produtos tarifificados e não aplicáveis a importações sob compromissos de tarifas relacionadas com quotas; d) redução de todas as tarifas, incluindo as resultantes da conversão de outros tipos de barreiras mais as existentes; e e) implementação dos compromissos de abrir oportunidades de acesso (atuais e mínimos) a produtos tarifificados. Para os países desenvolvidos foi estabelecida uma redução tarifária de 36% (com mínimo de 15%) em seis anos e para os países em desenvolvimento de 24% (com mínimo de 10%) em dez anos. Nesses países, quando os compromissos de redução do teto forem executados, a redução não é exigida, exceto de forma "ad hoc". Os países mais atrasados foram excluídos dos compromissos de redução.

Com relação aos subsídios às exportações, foram definidos, primeiramente, os subsídios sujeitos a redução. Os demais ficaram sujeitos às regras anti-burla (que incluem regras relacionadas a ajuda alimentar), e proibidos o uso de subsídios em produtos não incluídos nos compromissos de redução. Para os países desenvolvidos, foram estabelecidos compromissos de redução tanto no volume (21%), como nos gastos orçamentários (36%) em seis anos. Para os produtos processados somente 36% de redução nesses gastos. Para os demais países 2/3 da redução dos países desenvolvidos em dez anos, com exceção de alguns subsídios nos transportes e na comercialização.

Na parte de proibições e restrições às exportações de alimentos, ficou definido que cada país deverá realizar consultas e informar sobre a situação da

oferta, com antecipação.

No tocante às políticas domésticas de suporte, essas foram divididas em dois grupos: políticas permitidas, como as da caixa verde<sup>(2)</sup>, e outras políticas, incluídas no sistema conhecido como Medida Agregada de Suporte (MAS), sujeitas a redução. As transferências diretas para os produtores independentes dos preços de mercados, mesmo associados a programas de redução da produção, não incluídas na caixa verde, foram excluídas da MAS. A cláusula *de minimis*<sup>(3)</sup> permite aos países desenvolvidos excluir menos que 5% do valor de programas baseados no suporte de produtos incluídos na MAS e o total de suporte dentro da MAS precisa ser reduzido na base de 20% em seis anos. Para os países em desenvolvimento, a cláusula *de minimis* permite excluir menos de 10%, e a redução de 13.3% em dez anos para as políticas incluídas na MAS. O acordo permite também, a esses países, o uso, dentro de certas condições, de algumas políticas, como subsídios a insumos e investimentos. A "cláusula da paz", que serve para limitar a área de manobras em termos de transferir um programa de suporte de um produto para outro, foi estendida para nove anos.<sup>(4)</sup>

O acordo relativo às medidas sanitárias e fitossanitárias introduziu novos elementos visando reduzir práticas discriminatórias e seus efeitos adversos ao comércio. Antes do acordo, exigia-se apenas que o país não discriminasse contra produtos agrícolas importados, por meio da aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias que não fossem aplicadas em produtos nacionais. Essa regra mostrou-se evasiva, e permitia

<sup>(2)</sup> Políticas domésticas de suporte que são permitidas no acordo da Rodada Uruguai, no sentido que provocam o mínimo de distorção ao comércio. Entre essas políticas pode-se destacar pesquisa e extensão rural, suporte de renda não relacionados a preços, classificação e inspeção, programas de conservação do meio ambiente, seguro agrícola, pagamentos de desastre, e pagamentos diretos não relacionados com a produção.

<sup>(3)</sup> Regra que permite um país excluir políticas de suporte específicas e não específicas de produtos dos cálculos da Política Agregada de Suporte (PAS) em que o nível de suporte não exceda 5% do valor da produção do produto ou do valor total da produção agrícola. Para os países em desenvolvimento a percentagem é 10%.

<sup>(4)</sup> Subsídios isentos permitidos e não sujeitos aos compromissos de redução (como da caixa verde), a medidas de retaliação, anulação, compensação ou ações de prejuízo sério junto à OMC.

## Quadro 2

### AS EXPORTAÇÕES NO PIB DAS PRINCIPAIS ECONOMIAS DO MUNDO

US\$ bilhões

PAÍSES	1975			1980			1985			1990			1995		
	PIB	EXP.	%	PIB	EXP.	%	PIB	EXP.	%	PIB	EXP.	%	PIB	EXP.	%
EUA	1.526,5	108,9	7,1	2.638,5	225,6	8,4	3.958,6	218,8	5,5	5.489,5	393,6	7,2	6.188,7	584,7	9,4
Japão	502,0	55,8	11,1	1.059,3	130,4	12,3	1.326,0	177,2	13,4	2.932,1	287,6	9,8	3.116,6	443,1	14,2
Alemanha	419,0	90,2	21,5	813,6	192,9	23,7	622,2	189,9	30,6	1.501,0	410,1	27,3	1.871,1	508,3	27,1
França	338,5	53,1	15,7	664,6	116,0	17,5	522,5	101,7	19,5	1.194,7	216,6	18,1	1.360,4	286,7	21,0
Itália	176,3	35,0	19,9	452,8	78,1	17,3	422,0	76,7	18,2	1.095,1	170,3	15,6	1.161,5	231,3	19,8
R. Unido	227,1	43,4	19,1	536,2	110,1	20,5	450,1	101,3	22,5	975,5	185,2	19,0	1.047,7	241,8	23,0
Canadá	164,0	34,1	20,8	263,2	67,7	25,7	348,4	91,0	26,1	569,4	127,6	22,4	565,7	192,2	33,9
Brasil	172,4	8,7	5,0	234,9	20,1	8,6	223,0	25,6	11,5	479,2	31,4	6,6	562,7	46,5	8,2
Espanha	102,9	7,7	7,5	212,2	20,7	9,8	164,1	24,2	14,7	491,7	55,6	11,3	559,1	91,7	16,4
P. Baixos	82,9	39,9	48,1	169,4	85,0	50,2	174,9	78,0	44,6	283,5	131,8	46,5	395,5	195,5	49,4
Austrália	37,7	11,9	31,6	149,9	21,9	14,6	157,5	22,8	14,4	295,5	39,8	13,5	247,4	53,1	21,5

Fonte: FMI e OCDE

toda sorte de interpretações. Usando-se medidas sanitárias e quarentena como pretexto, barreiras ao comércio eram impostas de forma indiscriminada. Dentro do novo acordo selado na Rodada Uruguai, os países só podem impor essas medidas com base em métodos científicos internacionalmente aceitos.

Dado o comportamento extremamente dinâmico de algumas variáveis que comandam o processo de integração dos mercados em nível mundial, a situação de transição do comércio agrícola em face dos próprios acordos da OMC e a consciência de que os avanços da Rodada Uruguai na agricultura ainda são tímidos com relação ao que pode ser alcançado no futuro, é muito cedo para se prever com exatidão o impacto das novas regras na estrutura e organização do comércio mundial. Em termos de volume, no entanto, os indicadores demonstram que a participa-

ção do comércio exterior no PIB dos principais países, que representam mais de 85% do PIB mundial (a China foi excluída devido às dificuldades para a obtenção de estatísticas nas décadas passadas) está aumentando gradativamente.

Conforme mostra o Quadro 2, em 1970, as exportações americanas, por exemplo, representavam 7,1 % do PIB, as da Alemanha 21,5 %, e as do Japão 11,1 %. Em média, representavam 18,8% do PIB total. Em 1995 as americanas passaram para 9,4%, as japonesas para 14,2% e as alemãs para 27,1%. A média passou para perto de 22%. As participações das exportações australianas e italianas foram as únicas que decresceram no período, caindo de 31,6% para 15,3% e de 19,95% para 17%, respectivamente.

As brasileiras passaram de 5% em 1975 para 8,2% em 1995. Mesmo com esse aumento

a participação das exportações no PIB brasileiro continua sendo a menor dentre as principais economias do mundo.

Com a crescente abertura dos mercados, a nova ordem econômica mundial será caracterizada por alguns aspectos importantes: a) maior grau de competitividade no comércio internacional de bens e serviços; b) aumento significativo no movimento internacional de capitais, com participação crescente dos capitais especulativos (hot money); c) maior disputa por investimentos diretos, devido à entrada da China, Rússia e Leste Europeu no mercado internacional de capitais; d) papel predominante da tecnologia em todas as ramificações do sistema econômico mundial; e) importância crescente da dotação de fatores (factors endowments) nas decisões produtivas e no fluxo de investimentos; e, f) redução no espaço doméstico de decisão em matéria de política econômica, em favor de decisões supranacionais.

De imediato pode-se antever que o comércio agrícola será afetado mais diretamente pelos aspectos relacionados com a competição, tecnologia, dotação de fatores e pela redução no espaço interno de decisão.

A competição é crucial porque o comércio agrícola é cíclico, o mercado composto de muitos participantes, tanto do lado da oferta como da demanda, o espaço para técnicas de diferenciação de produtos é limitado, a escala de gostos e preferências é muito ampla e a garantia de qualidade e estabilidade no suprimento são elementos essenciais na ocupação dos mercados. Para enfrentar esse novo ambiente de maior competitividade, o grande desafio consiste certamente em manter o sistema produtivo e o sistema de distribuição operando dentro de padrões elevados de eficiência e adotar uma agressiva estratégia de marketing para promover os produtos nos mercados tradicionais e emergentes.

A importância dos aspectos tecnológicos em todo esse processo é auto-evidente. Nas últimas décadas a expansão da produção agrícola mundial ocorreu predominantemente em função de ganhos de produtividade, associados ao uso de inovações tecnológicas nas lavouras. Nos próximos anos a biotecnologia e a engenharia genética serão a base da nova revolução tecnológica na agricultura. Portanto, as condições competitivas de cada país vão continuar dependendo da intensidade e da forma com que as descobertas científicas serão utilizadas na estrutura produtiva.

No tocante à dotação de fatores, dois pontos realçam sua importância crescente em um comércio mundial menos sujeito a regras protecionistas. O primeiro é que os países com dotação de fatores favoráveis à agricultura, ou seja, com vantagem comparativa na produção agrícola, vão poder ampliar significativamente sua participação no mercado internacional e aproveitar o crescimento da demanda mundial de alimentos nobres (efeito-preço e efeito-renda). O segundo é que o gradativo esgotamento da capacidade de

expansão da área agricultável dos dois grandes blocos agrícolas desenvolvidos (União Européia e Estados Unidos) e da China, combinado com ganhos de produtividade bem mais modestos, permite antever a possibilidade de mudanças no movimento de capitais, com maior ênfase nas aplicações direcionadas ao setor agrícola e aos complexos agroindustriais dos países em desenvolvimento.

Com respeito às políticas internas, as regras da OMC, que refletem o processo de internacionalização das economias, estão reduzindo muito o poder de manobras dos governos nacionais em termos de câmbio, juros, investimentos e agricultura. Nesse particular, os acordos da Rodada Uruguai que definem a direção de políticas agrícolas mais orientadas para o mercado tomam, por exemplo, cada vez mais difícil a implementação de programas independentes de sustentação de renda via intervenções no sistema de preços. É certo que na maioria dos países as mudanças nessa área, foram influenciadas também por problemas de natureza orçamentária, e de dúvidas acerca da eficácia dos programas. Entretanto, não se pode negar a força dos condicionantes externos, representados pelas regras da OMC.

### 3. O Comércio Agrícola Mundial

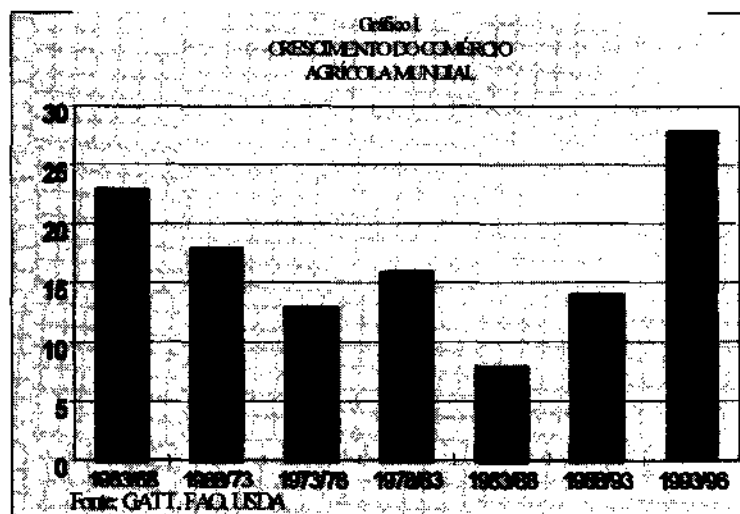
#### 3.1. As Principais Características

Historicamente, o comércio agrícola mundial apresenta cinco características importantes: a) elevado grau de suscetibilidade

aos ciclos econômicos (business cycles); b) instabilidade e tendência de declínio nos preços; c) elevado grau de ingerência por parte dos governos nacionais; d) redução no nível de participação no total do comércio mundial; e) aumento da participação do comércio entre os países em desenvolvimento; e f) mudanças na sua composição.

A influência dos ciclos econômicos é notória. Durante a grande depressão dos anos trinta, houve uma quase paralisação das trocas internacionais. Por outro lado, o "boom" econômico iniciado poucos anos após a Segunda Grande Guerra, e que continuou por quase toda a década de sessenta, foi acompanhado de notável expansão do comércio. Na década de setenta foi bastante perceptível o impacto dos dois choques do petróleo (1973 e 1979) e no início dos anos oitenta, da crise dos juros. Após 1986, a lenta recuperação da economia mundial logo teve seus reflexos no comércio global. Entre 1987 e 1990 ele cresceu mais de 20%. No caso do comércio de produtos agrícolas, a influência da situação econômica dos países ainda é mais acentuada, devido às características mencionadas acima, notadamente ao elevado grau de intervenções governamentais. O Gráfico I mostra o seu crescimento em vários períodos distintos, entre 1963 e 1996.

Como pode ser observado no Gráfico I, nos períodos em que



o desempenho da economia mundial foi afetado por crises, como a crise do início da década de setenta e início da década de oitenta, o comércio agrícola também foi diretamente afetado. Assim, entre 1973 e 1978 cresceu apenas 13% e entre 1983 e 1988, apenas 8%. Já entre 1963 e 1968, quando a economia mundial, puxada pela economia americana, ainda refletia o dinamismo da década anterior, o índice chegou a 23%. No período 1968-73, a queda de cinco pontos percentuais com relação ao período anterior(1963-68), mostra o início da perda de dinamismo do modelo de crescimento implantado no pós-guerra. A ligeira recuperação entre 1978 e 1983 deveu-se às grandes compras de grãos efetuadas pela ex-URSS e pela China. O índice de 14% de aumento observado entre 1988 e 1993 é fruto do arrefecimento da crise que afetou de forma dramática a grande maioria dos países em desenvolvimento por quase toda a década de oitenta.

Entre 1994 e 1996, já refletindo as novas regras da OMC, os dados preliminares mostram um crescimento de mais de 33%, no comércio mundial o que representa mais de US\$ 1,3 trilhão de acréscimo em valores absolutos. Nos três anos antes do acordo, o comércio agrícola aumentou apenas 2.8%(passou de US\$ 326.6 bilhões para US\$ 335.8 bilhões) enquanto entre 1993 e 1996 cresceu mais de 31% (US\$104 bilhões a mais). Vale notar que dessa quantia o Brasil contribuiu apenas com pouco mais de US\$ 2 bilhões.

A instabilidade nos preços é talvez a característica mais marcante do comércio agrícola. A tendência de declínio é relacionada com os ganhos de produtividade, que vem ocorrendo na agricultura mundial, principalmente a partir da década de 70. Levando

em conta os três grãos mais importantes(trigo, soja e milho), o Gráfico II mostra o comportamento dos seus preços reais no período 1974 a 1990.

Como pode ser visto, tanto na soja como no milho e no trigo, os preços apresentam em alguns períodos grandes variações mesmo de um ano para o outro. Mesmo desconsiderando o ano atípico de 1973, quando ocorreu a explosão nos preços dos commodities e o preço da soja chegou a US\$ 1080.00/t, as grandes variações são bastante frequentes. No caso da soja, por exemplo, entre 1975 e 1977 e entre 1987 e 1988 os preços tiveram uma variação real de mais de 60%. No trigo entre 1977 e 1979, as cotações subiram mais de 77%, e entre 1986 e 1988 mais de 50%. No milho, entre 1976 e 1977 as cotações internacionais caíram de US\$ 117.2/t para US\$ 92.2/t, ou seja, 22%. Entre 1987 e 1988 subiram 52%. No ano passado(1996) os preços do trigo e do milho praticamente dobraram com relação a 1995.

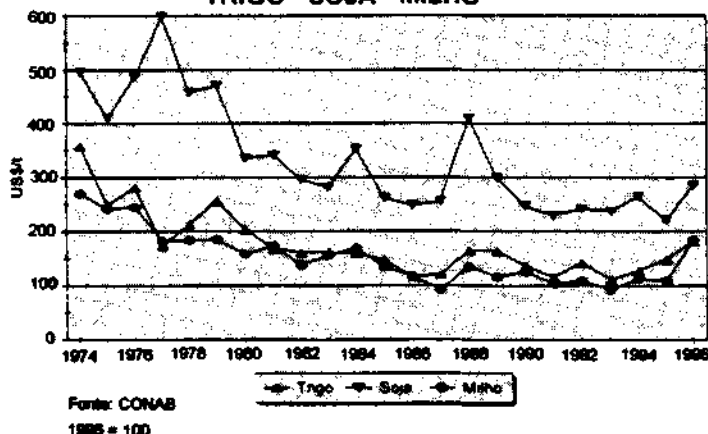
O Gráfico II mostra claramente uma tendência de declínio nos preços. Grosso modo, pode-se dizer que atualmente os preços reais da soja são metade dos preços praticados no início da década

de setenta, isso sem considerar o pico de 1973(US\$ 1080.00/t). Mesmo com a recuperação a partir do ano passado, o preço chegou a US\$ 284.00/t, bem menos que a média de quase US\$ 500.00/t do período 1974-77. No milho e no trigo, se forem desconsiderados os aumentos causados por grandes choques de oferta em 1996, a média de 1991-1995(US\$ 105.02/t) do milho é menos da metade da média 1974-1978 (US\$ 224.60) e a média de US\$ 132.50/t do trigo entre 1992 e 1994 é 92% inferior a média de 1974 a 1978 (US\$ 255.20/t). Vale notar que o mesmo aconteceu com os alimentos de forma geral, já que esses três produtos constituem a base do complexo alimentício Mundial.

O elevado grau de ingerência do setor público é outra característica do comércio agrícola mundial. Por razões que vão do combate à inflação doméstica à segurança alimentar, passando pelo uso do suprimento de alimentos como forma de pressão política e pelo protecionismo puro e simples, os governos sempre encontraram formas de intervir diretamente nas importações e exportações agrícolas.

No tocante às exportações, a forma mais comum é a

Gráfico II  
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS INTERNACIONAIS  
TRIGO - SOJA - MILHO



concessão, geralmente praticada pelos países desenvolvidos, de subsídios diretos ou indiretos (via crédito) para compensar a diferença entre os preços domésticos e os internacionais. Todavia, são bem conhecidas as decisões do governo brasileiro, de limitar os embarques de soja, no início dos anos 70, através de contingenciamento, para evitar pressões inflacionárias e de taxar as exportações de açúcar para equilibrar o consumo doméstico. São também conhecidas as decisões do governo dos EUA de promover embargos à antiga União Soviética, ao Irã e ao Iraque com objetivos políticos. Mais recentemente, a União Européia decidiu taxar as exportações de trigo devido à quebra da safra colhida em 1996 (de 35 milhões de toneladas em 1995 para 24 milhões) e ao baixo nível dos seus estoques. Em apenas um ano, a UE deixou de ser um exportador líquido de 3.1 milhões de toneladas para se tornar um importador líquido de 1.2 milhão de toneladas.

Nas importações, as intervenções têm sido mais intensas, mais complexas, mais abrangentes, mais universais e, portanto, mais perceptíveis. Por essa razão, quase todos os esforços das negociações da Rodada Uruguai foram canalizados para a definição de regras mais liberais na internalização de produtos. A segurança alimentar, o "dumping" e a proteção do emprego doméstico têm sido, normalmente, as justificativas mais apresentadas para a imposição de barreiras alfandegárias.

O argumento da segurança alimentar tem sido mais usado na Europa e Japão em virtude de suas respectivas experiências de guerra. Baseia-se naturalmente nos pressupostos nacionalistas de auto-suficiência. Com a crescente internacionalização das economias o "raison d'être" está perdendo substância, na medida em que os sistemas econômicos tornam-se

cada vez mais interdependentes e integrados.

A imposição de medidas compensatórias (countervailing duties), devido à constatação ou suspeita da existência de "dumping" nos países de origem, tem sido a estratégia mais utilizada em termos mundiais, embora na maioria das vezes de forma velada. Por envolver sempre muita polêmica em torno dos parâmetros de decisão, dos métodos de cálculo etc, as aplicações dos "countervailing duties" foram bastante limitadas pelas regras da OMC. Um exemplo dessas medidas é a imposição "ad hoc" pelo governo brasileiro, em várias ocasiões, de tarifas compensatórias sobre produtos lácteos provenientes da Europa.

Relacionadas com as medidas anti-dumping, as barreiras impostas por razões sociais (evitar desemprego) surgem geralmente como fruto de pressões associativas. Embora válidas como medidas de curto prazo para permitir adaptações (leia-se modernização tecnológica) ou mesmo a reconversão, a verdade é que em economias abertas, o argumento do desemprego na produção para impor restrições alfandegárias está tomando-se cada vez mais discutível do ponto de vista econômico e complicado do ponto de vista normativo. Isto porque, para a economia como um todo, o importante são os ganhos com o comércio (exportações mais importações), e o conseqüente aumento no bem-estar social da comunidade. Ademais, tanto na produção industrial como na produção agrícola o capital está sendo utilizado de forma cada vez mais intensiva com o setor terciário (que inclui a distribuição de produtos importados) tornando-se, nas economias modernas, o grande responsável pela geração de empregos.

A queda na participação do comércio agrícola no comércio

mundial pode ser observada no Quadro 3. Em 1970 o comércio agrícola chegou a participar com 18.9%. Dez anos (1980) depois caiu para 14.4%, chegando a 10.8% em 1990. Durante toda a década de noventa manteve a tendência de queda, embora de forma menos acentuada. Os dados preliminares indicam que em 1996 atingiu 8.5%. Para os países em desenvolvimento como um todo a queda foi mais dramática. De 36% no início dos anos setenta, caiu para menos de 12% em 1996. Isso não significa, contudo, que todos esses países estejam nessa mesma situação. Para mais de 25% dos países, as exportações agrícolas representam mais de 75% do valor total das exportações, enquanto para 45%, inverte-se a situação já que as exportações agrícolas excedem 25% das exportações totais. Além disso, os países de renda mais baixa (principalmente da África e da América Central) continuam dependendo das exportações de um ou dois produtos para obter o grosso de suas divisas.

Em alguns países industrializados, como Austrália, França, Nova Zelândia e Estados Unidos, o comércio agrícola continua sendo uma substancial fonte de receitas nas exportações. De qualquer maneira, a principal razão da tendência de queda está na conjugação da queda observada nos preços reais dos produtos agrícolas, com o surgimento e popularização de uma imensa variedade de produtos industriais na área eletrônica, informática, automotiva e química.

Dados preliminares apresentados no Quadro 4 mostram a evolução do comércio agrícola total entre 1970 e 1996.

O valor do comércio agrícola entre os países em desenvolvimento alcançou US\$ 57,2 bilhões em 1996, cerca de 13% do total. Esse valor é mais de 15 vezes o valor obtido em 1970 e representa um acréscimo de 100% com relação a 1990. Após a crise

que atingiu esses países na década de 80(durante toda a década aumentou apenas 32%), esse acréscimo de 100%, pode ser considerado o resultado da Rodada Uruguai, de acordos regionais de integração como o Mercosul e da recuperação da capacidade de crescimento de algumas economias, principalmente da América Latina.

A composição(entre processados e in natura) do comércio agrícola, também sofreu alterações nas últimas décadas. O Gráfico III mostra como esse aspecto se comportou entre 1972 e 1996.

Em 1972, a participação dos produtos processados, com maior valor agregado, foi de 58% do volume total de US\$ 65 bilhões. Nos dez anos seguintes, em que o comércio mundial de commodities praticamente triplicou (em 1982 chegou a US\$ 201 bilhões) essa participação cresceu cinco pontos percentuais. No período 1972 a 1996, o valor passou de US\$ 38 bilhões para US\$ 334 bilhões, um crescimento anual de mais de 9%. Em 1996, representou quase 70% do volume total.

### 3.2. Os Principais Participantes e Principais Produtos

Considerado o comércio agrícola internacional entre os países europeus (cerca de 35% do total), cabe destacar que em 1996 a Europa participou com 43,5% das exportações globais e com 39,6% das importações (Quadro 5).

Em 1990 participou com 48,5% das exportações e com 50,8% das importações. Em termos das importações, as maiores taxas de crescimento ocorreram na América do Sul e Ásia. Entre 1990 e 1996, as importações da Ásia passaram de US\$ 85,7 bilhões para US\$ 164,1 bilhões (um acréscimo de 91,5%) e da América do Sul de US\$ 5,3 bilhões para US\$ 13,8 bilhões(160%). Em am-

bos os continentes é notória a influência dos acordos de liberalização da OMC, assinados em 1993 e do Mercosul, já que o crescimento das importações do continente sul-americano reflete o comércio intra-mercado. Nas exportações, o maior crescimento, no mesmo período, ocorreu na Oceania (92%), seguido da América do Norte (47%). Na América do Sul, foi de 40%. Após 1994, as exportações da América do Norte cresceram quase US\$ 25 bilhões(46%), da Oceania mais de US\$ 14 bilhões, enquanto as da América do Sul cresceram apenas US\$ 2 bilhões. Em resumo, pode-se observar que os mercados importadores estão se deslocando dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento, com a Europa que por muito tempo foi importadora líquida de alimentos, transformando-se em exportadora líquida. A Ásia tornou-se de longe a maior importadora de alimentos, devido à presença crescente dos países em desenvolvimento do cinturão do Pacífico, seguida do Oriente Médio e África. No balanço geral, os países em desenvolvimento participaram com perto de 30% das importações totais de alimentos e fibras em 1996, contra 28% em 1970. Todavia, nas exportações a sua participação caiu de 30% para 25% no mesmo período. Em 1996, esses países importaram US\$ 80 bilhões e exportaram pouco mais de US\$ 71 bilhões.

A tendência na direção da globalização, liberalização dos mercados e integração tem afetado de forma diferente os participantes do comércio agrícola mundial. Nas exportações, alguns países que reconhecidamente dispõem de uma infra-estrutura moderna e eficiente, e atuam de forma mais agressiva na expansão dos mercados tradicionais e

na conquista de novos mercados, os resultados são facilmente perceptíveis. Os Estados Unidos por exemplo aumentaram em mais de US\$ 12 bilhões suas exportações (pouco menos equivalente às exportações brasileiras de 1996), entre 1993 e 1996, cerca de 26% de aumento(Quadro 6). A Austrália no mesmo período aumentou suas exportações em 37,8%(de US\$ 11,1 bilhões para US\$ 15,3 bilhões), a Nova Zelândia, 30,6%. Nos países em desenvolvimento, o maior índice de crescimento foi observado na Tailândia(60%), seguido do Brasil (49,4%) da Malásia( 36%)e da Argentina (25,3%). Se for levado em conta o comércio internacional dentro da Europa, as exportações francesas cresceram 14%, as do Reino Unido 16,7% e as dos Países Baixos mais de 37%. Vale observar que esse país desempenha na Europa o papel de entreposto comercial( o mesmo de Hong Kong com relação à China) recebendo produtos de várias partes do mundo e reexportando-os para outros países europeus.

Os EUA são de longe os maiores exportadores de produtos agrícolas, com US\$ 60 bilhões em 1996, seguido dos Países Baixos, devido a sua posição de entreposto comercial da Europa, com pouco mais de US\$ 40 bilhões. Entre 1990 e 1996, apenas a Austrália e a Tailândia melhoraram suas posições. Os dados preliminares para 1996 indicam que as exportações australianas superaram pela primeira vez as do Reino Unido, que tradicionalmente ocupava o 5º lugar. A Tailândia, que ocupava o 13º lugar em 1990, passou para 11º em 1996. O Brasil, apesar de ter individualmente a maior área agricultável do mundo, continuou em 8º lugar em 1996, tendo em 1991 e 1992 sido superado pela Espanha e, após 1994, cresceu apenas 16%.



**Quadro 3**  
**Participação do Comércio Agrícola no Comércio Mundial**

US\$ Bilhões

Ano	Agrícola	%	Não Agr.	%	Total	%
1970	53,5	18,9	228,5	81,1	282,0	100
1975	122,4	17,8	684,0	82,2	796,4	100
1980	232,5	14,4	1613,2	85,6	1845,7	100
1985	208,5	13,2	1576,0	86,8	1784,5	100
1990	326,6	10,8	3009,4	89,2	3336,0	100
1991	329,4	10,5	3121,8	89,5	3451,2	100
1992	354,8	10,7	3303,2	89,3	3658,0	100
1993	335,8	9,7	3428,4	90,3	3764,2	100
1994	380,3	9,7	3902,8	90,3	4283,1	100
1995	417,8	9,1	4581,3	90,9	5011,5	100
1996	440,4	8,5	5137,4	91,5	5612,3	100

Fonte: FAO/FMI.

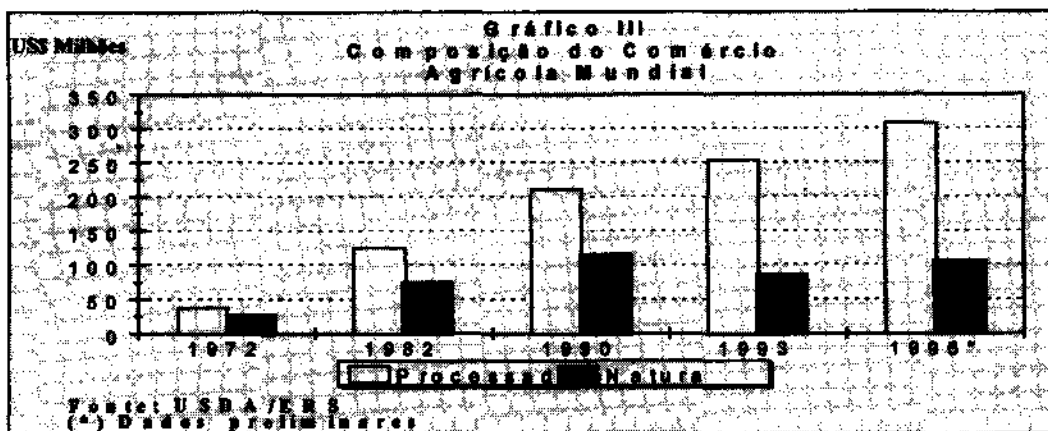
**Quadro 4**  
**Comércio Agrícola Entre Países em Desenvolvimento**

US\$ bilhões

	1970	1980	1990	1996*
Comércio Mundial	53,8	232,0	326,4	440,4
Entre países em desenv.	3,6	21,8	28,9	57,2
Participação %	6,7	9,4	8,8	13,0

Fonte: FAO.

(\*) Dados preliminares



Quadro 5

**Comércio Intercontinental de Produtos Agrícolas**

US\$ bilhões

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996*	
	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X
África	16	12	15	11	18	11	16	10	17	12	22	14	24	16
A Norte	44	67	43	65	46	68	47	67	51	73	58	92	58	98
A Sul	5	22	6	22	7	23	9	23	11	29	12	33	13	31
Ásia	67	46	67	60	83	53	92	53	107	61	141	59	164	81
Europa	179	160	183	163	189	175	165	180	182	166	133	161	180	191
Oceania	3	17	3	16	3	16	3	16	3	18	4	27	3	32
F.Rússia	18	3	16	2	9	3	5	2	11	16	8	8	11	8
<b>TOTAL</b>	<b>352</b>	<b>326</b>	<b>354</b>	<b>329</b>	<b>367</b>	<b>352</b>	<b>339</b>	<b>333</b>	<b>384</b>	<b>380</b>	<b>379</b>	<b>417</b>	<b>456</b>	<b>440</b>

Fonte: FAO/USDA.

(\*): Dados preliminares

Quadro 6

**Principais Exportadores de Produtos Agrícolas**

US\$ bilhões

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
EUA	45,2	44,6	48,2	47,7	52,3	55,4	60,0
P.BAIXOS	30,9	30,9	33,7	29,3	35,8	38,7	40,2
FRANÇA	33,4	32,7	36,2	33,3	34,7	36,2	38,1
ALEMANHA	20,3	21,9	24,1	21,3	23,0	22,9	26,8
AUSTRÁLIA	11,7	10,4	11,0	11,1	11,9	13,3	15,2
R.UNIDO	12,7	13,5	15,1	13,1	12,9	14,3	15,0
ITALIA	11,1	11,9	13,0	11,9	13,1	14,1	14,7
BRASIL	8,7	7,9	9,1	9,7	12,5	13,5	14,5
CHINA	10,2	11,6	12,0	12,1	14,5	12,3	12,1
ESPAÑA	7,8	8,9	9,5	9,7	10,9	11,2	11,1
TAILÂNDIA	5,4	5,8	6,7	6,0	7,1	9,1	9,6
DINAMARCA	8,2	8,5	9,1	8,2	8,9	9,0	8,6
ARGENTINA	7,0	7,1	7,1	6,7	7,8	8,6	8,4
MALÁSIA	4,4	4,4	4,9	5,0	6,6	6,7	6,8
N.ZELÂNDIA	4,7	4,7	5,1	4,9	5,4	6,1	6,4
HONG KONG	3,6	4,3	4,8	4,6	5,4	5,4	5,1
OUTROS	101,1	100,2	105,2	101,2	117,5	141,8	151,0
<b>TOTAL</b>	<b>326,4</b>	<b>329,3</b>	<b>354,8</b>	<b>335,8</b>	<b>380,3</b>	<b>417,0</b>	<b>440,4</b>

Fonte: FAO/USDA.

Elaboração: DEPLAN/SP/MA.

(\*): Dados preliminares.

Quadro 7  
Principais Importadores de Produtos Agrícolas

US\$ bilhões

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
ALEMANHA	38,6	41,3	44,9	35,7	39,1	44,0	45,2
JAPÃO	28,6	29,6	31,3	31,7	37,7	43,3	44,1
EUA	27,1	26,6	28,4	28,8	30,9	31,0	32,3
FRANÇA	22,6	23,3	24,9	22,0	25,0	28,2	29,4
R. UNIDO	22,9	22,4	24,4	21,0	23,1	26,0	27,2
ITALIA	23,6	24,6	24,5	20,2	22,6	25,5	26,9
P. BAIXOS	30,4	30,9	34,5	28,8	35,7	38,2	41,4
ESPAÑA	8,0	9,1	10,1	9,3	10,8	13,1	14,3
CHINA	9,8	9,4	9,8	8,6	12,4	13,9	14,2
H. KONG	6,8	7,7	8,4	8,1	9,5	11,2	12,9
F. RUSSA	19,6	15,9	9,1	5,0	11,2	10,3	11,2
KOREA	6,4	6,9	7,0	6,7	7,8	9,4	10,5
CANADA	7,1	7,3	7,5	8,0	8,6	8,7	8,9
MEXICO	4,9	4,6	6,0	5,9	7,1	7,7	7,9
SINGAPURA	3,5	3,9	4,3	4,6	4,9	5,3	6,1
A. SAUDITA	3,9	4,3	3,6	3,4	3,1	3,2	3,4
OUTROS	89,1	86,7	88,8	122,0	113,0	148,0	120,3
TOTAL	352,9	354,5	367,5	350,0	398,1	435,0	456,2

Fonte: FAO/USDA

(\*) dados preliminares

Quadro 8  
Exportações Agrícolas Mundiais: Principais Produtos

US\$ bilhões

PRODUTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Trigo	17,7	16,1	19,0	16,5	15,3	17,4	21,3
Comp. Leite	16,3	16,7	19,2	18,4	18,6	19,3	20,1
Carne Bovina	13,4	14,0	15,1	14,0	15,0	17,2	19,3
Frutas <sup>(1)</sup>	13,1	14,2	15,1	14,3	16,8	17,6	18,8
Comp. Soja	13,0	13,2	14,2	14,5	14,9	16,1	18,6
Açúcar	13,6	10,5	10,0	8,9	10,0	11,2	11,8
Milho	9,8	8,9	9,8	8,7	8,5	9,3	11,5
Carne Suína	7,6	8,1	9,1	7,7	9,1	10,2	11,2
Café	7,7	7,6	6,2	6,7	12,0	9,2	10,2
Vinho	8,5	8,5	8,9	8,0	8,9	9,3	9,6
Comp. Cacau	9,8	9,3	9,6	9,6	9,3	9,2	9,6
Carne de Frango	4,0	4,5	5,2	5,4	6,6	7,2	8,5
F. Algodão	8,4	8,1	6,8	5,9	7,3	7,5	8,1
Óleo de Palma	2,5	2,8	3,2	3,5	5,2	7,1	8,0
Chocolate	4,2	4,3	5,2	5,4	6,6	7,1	7,6
Carne Enlatada	4,2	4,6	4,8	4,6	5,0	5,6	6,3
Arroz	4,1	4,3	5,3	5,0	6,0	5,8	5,7
Tabaco	4,9	5,7	5,8	4,9	4,8	4,6	4,5
Outros	163,8	168,0	182,3	173,8	200,4	226,1	229,5
Total	326,6	329,4	354,8	335,8	380,3	417,0	440,4

Fonte: FAO/USDA.

(\*) Dados preliminares.

<sup>(1)</sup> Inclui laranja, tangerina, mexericão, limão, lima, outras frutas cítricas, banana, uvas, passas, coco seco e castanha, pêra, pêssego e abacaxi.

Quadro 9  
Participação do Brasil nas Importações Mundiais

US\$ bilhões

	Importações Totais			Importações Agrícolas		
	Mundiais	Brasil	%	Mundiais	Brasil	%
1970	287,1	2,8	0,98	62,2	0,3	0,48
1985	801,3	13,5	1,68	137,2	0,8	0,58
1980	1855,6	25,0	1,35	254,8	2,5	0,98
1985	1792,4	13,2	0,74	224,1	1,2	0,54
1990	1609,6	2,7	1,29	353,0	2,4	0,58
1991	1609,3	21,0	1,30	354,8	2,7	0,76
1992	3874,6	20,5	0,53	383,1	2,2	0,57
1993	3769,3	25,5	0,68	351,2	2,8	0,80
1994	4288,8	33,2	0,77	398,1	4,1	1,03
1995	5027,2	49,8	0,99	435,0	5,8	1,33
1996	5628,6	53,3	0,95	456,0	6,1	1,34

Fonte: FAO/FMI

Quadro 10  
Participação do Brasil nas Exportações Mundiais

US\$ bilhões

	Exportações Totais			Exportações Agrícolas		
	Mundiais	Brasil	%	Mundiais	Brasil	%
1970	282,2	2,7	0,96	53,5	2,0	3,74
1975	796,4	13,6	1,71	122,4	8,9	7,27
1980	1845,7	20,1	1,09	232,5	9,4	4,04
1985	1784,5	25,6	1,43	208,5	8,8	4,22
1990	3336,0	31,4	0,94	326,6	8,6	2,63
1991	3451,2	31,6	0,92	239,4	7,6	3,17
1992	3658,0	36,1	0,99	354,8	8,7	2,45
1993	3764,2	38,7	1,03	335,8	9,5	2,83
1994	4283,1	43,5	1,02	380,3	12,4	3,26
1995	5011,5	46,5	0,93	417,8	13,5	3,23
1996	5612,3	47,7	0,85	440,4	14,5	3,29

Fonte: FAO/FMI

## A Balança Comercial Brasileira

US\$ Milhões

País	1995			1996		
	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo
<b>Ásia</b>	<b>8.191,6</b>	<b>8.241,5</b>	<b>(49,9)</b>	<b>7.813,7</b>	<b>7.571,2</b>	<b>242,5</b>
Japão	3.101,5	3.297,7	(196,2)	3.047,1	2.756,2	290,9
China	1.203,7	1.041,2	162,5	1.113,8	1.128,8	(15,0)
Taiwan	406,5	716,5	(310,0)	400,9	707,1	(306,2)
Tailândia	419,3	169,0	250,3	395,5	157,1	238,4
Coreia	827,4	1.333,8	(506,4)	838,4	1.155,2	(316,8)
Outros	2.233,2	1.683,3	549,9	2.018,0	1.666,8	351,2
<b>África</b>	<b>1.585,8</b>	<b>1.181,8</b>	<b>404,0</b>	<b>1.257,0</b>	<b>1.706,8</b>	<b>(449,8)</b>
A. Sul	260,9	336,6	(75,7)	291,8	414,4	(122,6)
Egito	369,6	23,3	346,3	224,3	14,2	210,1
Nigéria	243,3	283,7	(40,4)	274,5	253,4	21,1
Outros	712,0	538,2	173,8	466,4	1.024,8	(558,4)
<b>Oriente Médio</b>	<b>1.780,4</b>	<b>2.037,6</b>	<b>(257,2)</b>	<b>1.344,6</b>	<b>2.205,7</b>	<b>(861,1)</b>
A. Saudita	360,1	1.200,1	(840,0)	409,5	1.196,0	(786,5)
E. Árabes	109,1	27,6	81,5	171,7	39,8	131,9
Irã	256,3	236,2	20,1	184,1	502,4	(318,3)
Outros	554,9	573,7	(18,8)	579,3	467,5	111,8
<b>A. Norte</b>	<b>9.639,7</b>	<b>12.329,0</b>	<b>(2.689,3)</b>	<b>10.367,6</b>	<b>13.885,5</b>	<b>(3.517,9)</b>
EUA	8.682,8	10.385,4	(1.702,6)	9.182,6	11.682,6	(2.500,0)
Canada	460,9	1.127,9	(667,0)	505,7	1.257,0	(751,3)
México	496,0	815,7	(319,7)	679,3	945,9	(266,6)
<b>A. Sul</b>	<b>9.975,3</b>	<b>9.964,9</b>	<b>10,5</b>	<b>10.927,8</b>	<b>11.569,1</b>	<b>(641,3)</b>
Argentina	4.041,1	5.587,5	(1.546,4)	5.170,0	6.774,6	(1.604,6)
Uruguai	811,8	737,1	74,7	810,6	931,7	(121,1)
Paraguai	1.300,7	514,6	786,1	1.324,5	551,2	773,3
Venezuela	480,8	823,5	(342,7)	454,4	969,3	(514,9)
Outros	3.340,9	2.302,2	1.038,7	3.168,3	2.342,3	826,0
<b>Europa</b>	<b>14.693,2</b>	<b>13.861,3</b>	<b>(1.166,1)</b>	<b>14.394,9</b>	<b>16.091,3</b>	<b>(1.696,4)</b>
U. Européia	12.911,9	13.798,1	(886,2)	12.836,0	14.088,0	(1.252,0)
Alemanha	2.158,1	4.766,7	(2.608,6)	2.082,7	4.775,1	(2.692,4)
França	1.038,4	1.380,9	(342,5)	912,3	1.341,1	(428,8)
Itália	1.713,1	2.864,5	(1.151,4)	1.530,7	2.910,6	(1.379,9)
Bélgica	1.610,3	826,5	783,8	1.431,6	548,2	883,4
Espanha	876,9	817,0	59,9	937,5	901,7	35,8
Países Baixos	2.917,8	595,3	2.322,5	3.548,7	568,8	2.979,9
Reino Unido	1.325,6	988,1	337,5	1.323,7	1.245,9	77,8
Outros	1.271,7	1.559,1	(287,4)	1.068,8	1.796,6	(727,8)
<b>E. Oriental</b>	<b>884,6</b>	<b>1.044,5</b>	<b>(159,9)</b>	<b>1.056,4</b>	<b>977,4</b>	<b>79,0</b>
F. Russa	569,3	408,6	160,7	465,7	383,6	82,1
Outros	415,3	635,9	(220,6)	590,8	593,8	(3,1)
Suíça	388,7	720,1	(331,4)	445,5	770,1	(324,6)
<b>Oceania</b>	<b>350,6</b>	<b>274,4</b>	<b>76,1</b>	<b>296,4</b>	<b>391,1</b>	<b>(94,7)</b>

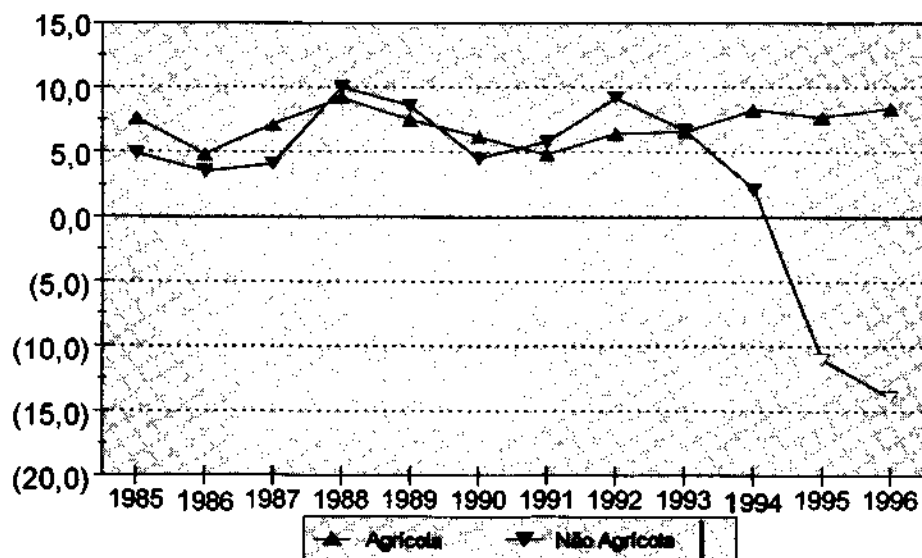
Quadro 11  
O Comércio Agrícola na Balança Comercial Brasileira

US\$ Bilhões

Ano	Exportações			Importações			Saldo		
	Totais	Agrícolas	%	Totais	Agrícolas	%	Totais	Agrícolas	%
1970	2,7	2,0	74,1	2,8	0,3	10,7	(0,1)	1,7	—
1975	13,6	8,9	65,4	13,5	0,8	5,9	0,1	8,1	99,8
1980	20,1	9,4	46,7	25,0	2,5	10,0	(4,9)	6,9	—
1985	25,6	8,8	34,4	13,1	1,1	11,00	12,4	7,6	61,2
1986	22,3	7,1	32,1	14,0	2,3	5,97	8,3	4,8	57,8
1987	26,2	8,5	32,8	15,0	1,3	10,88	11,1	7,1	63,9
1988	33,7	10,0	29,6	14,6	0,9	15,39	19,1	9,0	47,1
1989	34,3	9,5	27,6	18,2	1,9	9,16	16,1	7,5	46,6
1990	31,4	8,5	26,7	20,6	2,3	8,70	10,7	6,2	57,9
1991	31,6	7,5	23,8	21,0	2,7	7,70	10,5	4,8	45,7
1992	36,1	8,6	24,0	20,5	2,2	9,24	15,5	6,4	41,3
1993	38,7	9,4	24,4	25,4	2,8	9,00	13,2	6,6	50,0
1994	43,5	12,3	28,4	33,1	4,0	8,09	10,3	8,2	79,6
1995	46,5	13,5	29,0	49,8	5,8	8,52	(3,3)	7,6	—
1996	47,7	14,5	30,4	53,2	6,1	8,72	(5,5)	8,4	—

Fonte: BACEN/SECEX

Gráfico IV  
SALDO DO COMÉRCIO  
AGRÍCOLA E NÃO AGRÍCOLA



Fonte: BACEN/SECEX

Do lado das importações (Quadro 7) a Alemanha ocupa o primeiro lugar com US\$ 45.2 bilhões em 1996, seguido do Japão com US\$ 44.1 bilhões, Países Baixos com US\$ 41.4 bilhões e Estados Unidos com US\$ 32.3 bilhões. Considerando o período pós-Rodada Uruguai 1993/1996, observa-se que as importações de países tradicionalmente protecionistas como os da Europa e o Japão apresentaram as maiores taxas de crescimento, influenciadas por importações provenientes de fora da UE. As importações alemãs (que caíram de US\$ 44,9 bilhões para US\$ 35,7 bilhões entre 1992 e 1993) cresceram 26,6%, as japonesas 39%, as francesas 33,6% e as italianas 33%. No período 1990/1996, nota-se a tendência de crescimento a altas taxas nos países asiáticos. As importações da China, que historicamente têm sido caracterizadas por mudanças bruscas de um ano para outro, chegaram a quase US\$ 17 bilhões em 1995. Para 1996, os dados preliminares indicam US\$ 14,2 bilhões cerca de 44,8% acima das de 1990 (US\$ 9.8 bilhões). As da Coreia cresceram 64%, as de Singapura 74% e as de Hong Kong 89%. Na América Latina cumpre destacar o México como maior importador. Entre 1990 e 1996, suas importações agrícolas passaram de US\$ 4.9 bilhões para US\$ 7.9 bilhões, um acréscimo de 61%. As importações da Federação Russa refletem a difícil fase de transição por que passam os países membros, principalmente a Rússia.

Embora a produção de grãos tenha declinado substancialmente nos últimos anos, devido à queda na capacidade de importar, as compras no exterior da Federação Russa, que chegaram a quase US\$ 20 bilhões em 1990, caíram para US\$ 5 bilhões em 1993. Após 1994, as importações passaram a situar-se em torno de US\$ 11 bilhões.

Com relação aos principais produtos comercializados no mercado internacional, o Quadro 8 mostra o comportamento das exportações no período 1990/1996.

O trigo, os produtos lácteos (que incluem leite em pó desidratado, manteiga e queijos), a carne bovina, frutas e o complexo soja são os cinco produtos agrícolas mais comercializados no mundo em termos de valor.

Os produtos lácteos representam o maior valor, de vez que as estatísticas refletem o seu intenso comércio dentro da Europa. No período em análise, apenas em 1990 e 1996, devido a elevações substanciais nos preços (principalmente em 1996), o valor total das exportações mundiais de trigo superaram as dos produtos lácteos. Atualmente, o principal fator de instabilidade do mercado internacional de trigo, do lado da demanda, é o nível de oscilação das compras chinesas, que tem variado muito, mesmo de um ano para outro.

Da mesma forma, as exportações de frutas na maioria dos anos superaram as de carne bovina. Por ali a alta elasticidade-renda e com qualidades dietéticas, que os tornam cada vez mais recomendados para contrabalançar o consumo per capita mundial crescente de gorduras e carboidratos, o complexo de frutas é o segmento do mercado agrícola que apresenta as melhores perspectivas de crescimento no futuro. E, se forem incluídos os outros tipos de frutas nas estatísticas, talvez o complexo frutas já lidere, no presente, a lista dos produtos mais comercializados no mundo. Entre 1990 e 1996, as exportações passaram de US\$ 13.1 bilhões para US\$ 18.8 bilhões (43,5% de crescimento).

Além de frutas, o comércio internacional de outros produtos com alta elasticidade-renda, como carnes, cereais nobres, e óleos vegetais, apresentam também boas perspectivas de expansão, em função do crescimento da

renda per capita mundial. Individualmente, no período em estudo, o maior crescimento foi verificado no óleo de palma cujas exportações cresceram 220% (passaram de US\$ 2,5 para US\$ 8,0 bilhões). Em seguida vem o chocolate com 80,9%, a carne enlatada com 50% e a carne suína com 47%. No setor de carnes as exportações de frango foram as que apresentaram maior taxa de crescimento (112,5%). As de carne bovina cresceram 44%. Um grupo de produtos apresentou taxas de crescimento menores, como o café (32%), o vinho (13%), o milho 17,3% e outro, do qual fazem parte o açúcar, o algodão e o tabaco, apresentou sinais de estagnação. No caso do açúcar esse fato talvez seja resultado do excesso de intervenções governamentais no mercado. No algodão é consequência da competição com as fibras sintéticas e no tabaco é em função de restrições cada vez maiores ao seu uso por razões de saúde pública.

No complexo soja, por outro lado, as exportações cresceram mais de 43%, devido principalmente ao crescimento do consumo do óleo e da produção de carnes nos países asiáticos.

#### 4. Brasil: O Comércio Agrícola e o Comércio Exterior

##### 4.1 Participação do Brasil no Comércio Mundial

Apesar de ser a oitava economia do mundo com um PIB estimado em US\$ 562,7 bilhões para 1995 (ver Quadro 2), o Brasil ocupa apenas o 19º lugar na lista dos maiores exportadores mundiais e como foi visto, o 8º lugar na lista dos exportadores agrícolas. Em termos de participação nas exportações e importações mundiais os índices refletem a preocupação quase obsessiva durante muitos anos, de se obter superávits a qualquer custo na balança comercial, e o pouco caso dado à expansão do comércio exterior

como estratégia de desenvolvimento e aumento de bem-estar.

O Quadro 9 mostra que entre 1970 e 1996, apesar do comércio mundial ter passado de US\$ 287,1 bilhões para US\$ 5,6 trilhões, o Brasil apenas manteve a sua participação relativa nas importações mundiais, que é em torno de 0,95 %. Quanto às importações agrícolas brasileiras, somente a partir de 1994, começaram a ultrapassar 1%, cujo resultado provavelmente contou com as novas regras da OMC. De qualquer modo, as importações agrícolas e totais do Brasil cresceram na mesma proporção entre 1970 e 1996 (vinte vezes). As totais de US\$ 2.8 bilhões para US\$ 53.3 bilhões, e as agrícolas de US\$ 300,00 milhões para US\$ 6,1 bilhões.

No tocante as exportações (Quadro 10) a participação máxima do Brasil foi em 1975, quando o índice chegou a 1,71%, puxado pelas exportações agrícolas. Em 1985 caiu para 1,43% e em 1990 para 0,94%. Depois de apresentar sinais de recuperação em 1992, após entrar em vigor os acordos da Rodada Uruguai em 1994, o índice começou novamente a apresentar tendência de queda. Nas exportações agrícolas, o peso do Brasil é maior, embora também com tendência de queda a partir de 1975. A diferença é que com a Rodada Uruguai, ao contrário das exportações totais, a participação das exportações agrícolas brasileiras começaram a crescer.

#### 4.2.A Balança Comercial Brasileira

A seguir encontra-se a balança comercial do Brasil, contendo os principais países importadores de produtos brasileiros e para os quais o Brasil exporta, em 1995 e 1996.

Em termos de continente, tanto nas exportações como nas importações, a Europa é o maior parceiro comercial do Brasil, tendo participado com quase 30% das exportações e igual participação

nas importações. Em seguida, levando em conta somente as importações vem a América do Norte com 25,9%, a América do Sul com 21,8%, a Ásia com 14,%, a África com 3,2%, e a Oceania com menos de 1%. Devido às importações de petróleo o bloco do Oriente Médio participou com 4,1%.

Nas exportações, depois da Europa, vem a América do Sul, com 22,8%, seguida pela América do Norte com 21,5%, a Ásia com 16,%, a África com 2,5% e a Oceania com menos de 1%. O bloco do Oriente Médio participou com 2,7%.

Do déficit comercial de US\$ 5.5 bilhões, ocorrido em 1996, a América do Norte contribuiu com mais de 52%, sendo que só o déficit com os Estados Unidos (US\$ -2,5 bilhões), representou mais de 45%. Em seguida, vem o déficit com a Europa, que atingiu US\$ 1,6 bilhão, cerca de 29,1% do total. Com a União Européia, o saldo negativo chegou a US\$ 1.2 bilhão (21,8%) do total, sendo que a Alemanha (US\$ -2.6 bilhões) e a Itália (US\$ -1.3 bilhão) foram os responsáveis pelos maiores déficits e a Holanda (US\$ 2.9 bilhões) e Bélgica (US\$ 883,4 milhões) pelos maiores superávits. Vale salientar que o déficit com a Alemanha é o maior déficit individual, seguido dos EUA. Vale notar que devido aos mecanismos comerciais dentro da UE, grande parte dos produtos importados pela Holanda através do porto de Roterdã e pela Bélgica (Antuérpia) são reexportados para os outros países da Europa, o que de certa forma reduz o significado dos dados do comércio direto com os países europeus e aumenta a representatividade dos dados globais da União Européia. Isso todavia não invalida a importância das negociações bilaterais e das relações comerciais diretas com cada país, individualmente, porque o resultado final em termos da balança comercial vai depender da intensidade e da direção desse fluxo.

O terceiro maior déficit é com a América do Sul, e atingiu

11,6% devido em grande parte ao déficit com a Argentina, que é o terceiro maior déficit do Brasil (US\$ -1.6 bilhão). Levando em conta o Uruguai, que é o outro parceiro do Mercosul, o déficit chega a US\$ 1,73 bilhão. Com o Oriente Médio, o déficit chegou a 15,65% (US\$ 861,1 milhões). Na realidade, somente com a Ásia o Brasil teve superávit, em razão principalmente do saldo positivo com o Japão e a Tailândia.

#### 4.3.O Comércio Agrícola na Balança Comercial

A participação do comércio exterior agrícola na balança comercial foi sempre muito importante. O Quadro 11 mostra que em 1970, ele chegou a representar 74,1% do total, em termos de exportações.

Embora tenha decrescido bastante, em função do próprio processo de industrialização e da diversificação da pauta de exportações, a partir da década de noventa, notadamente depois da Rodada Uruguai (que como foi visto mudou bastante as regras do comércio agrícola), começou a reverter a tendência, passando de 23,8% em 1991 para 30,4% em 1996.

É evidente que a crescente liberalização do comércio agrícola mundial prevista nas regras da OMC, combinada com o imenso potencial da agricultura brasileira, deverá aumentar mais ainda o papel das exportações agrícolas para o equilíbrio das contas externas. Entre 1970 e 1996, o saldo da balança comercial brasileira atingiu US\$ 113,5 bilhões. A agricultura contribuiu com US\$ 100,9 bilhões. Em 1975 ela foi responsável por 99,8% do saldo positivo de US\$ 8,1 bilhões. Em 1987 por 63,9%, e mais recentemente (1992) por 79,6%. O Gráfico IV permite visualizar melhor a importância do saldo agrícola, principalmente agora quando o saldo não agrícola está tomando-se negativo.

O Gráfico IV mostra que, independentemente da participação relativa, o saldo da balança



comercial sempre dependeu, e ao que tudo indica continuará dependendo mais ainda, do desempenho das exportações agrícolas em cada exercício.

É importante notar que a abertura da economia em 1991 não prejudicou o desempenho externo da agricultura. Em 1991 o saldo da balança comercial agrícola foi US\$ 4,86 bilhões. Em 1996 passou para US\$ 8,4 bilhões, um crescimento de 75% (Quadro 11).

A pauta de exportações foi dominada praticamente, até meados da década de setenta, pelo café e pelo açúcar, que juntos chegaram a contribuir com mais de 60% do total na década de cinquenta. A partir da década de sessenta essa situação começou a mudar, e já em 1970, o café contribuiu com apenas 35,8% e o açúcar com 4,8%. A partir da década de setenta, com a decisão governamental de estimular a expansão e consolidação da produção de grãos, tendo a soja como o carro-chefe, e a implantação de vários empreendimentos industriais (notadamente agroindustriais), tanto a pauta agrícola, como a pauta geral passou por um

processo acelerado de diversificação e de redução da dependência nas exportações dos produtos tradicionais (Quadro 12).

Em 1996, o café representou apenas 3,7% das exportações totais e 12,1% das exportações agrícolas. O complexo soja, por outro lado, que em 1970 contribuiu com apenas 2,3%, em 1996 passou a representar quase 10% do total. Individualmente o complexo soja é o produto mais importante da pauta.

Qual seria a perspectiva das exportações agrícolas brasileiras para os próximos anos? Como foi visto, o mercado internacional tem desempenhado um papel vital no abastecimento global de alimentos. Atualmente, as importações mundiais representam perto de 20% da demanda mundial. O maior grau de integração das economias certamente reduzirá a importância dos estoques reguladores como instrumentos para garantir o abastecimento e regular o mercado. Com o avanço da liberalização do comércio agrícola mundial, cada vez mais os países vão lançar mão do mercado

internacional para suprir suas necessidades.

Tradicionalmente, os países desenvolvidos têm sido os maiores importadores de grãos forrageiros (feedgrains) para alimentação de animais e aves, e os países em desenvolvimento, de grãos comestíveis (foodgrains), como trigo e arroz para alimentação humana. Contudo, países ainda não desenvolvidos, mas com elevados índices de industrialização e crescimento econômico, particularmente da Ásia, estão tomando-se importantes compradores de "feedgrains".

As preocupações e os interesses dos importadores são idênticos em escala mundial. Todos desejam fontes confiáveis de suprimento, produtos de boa qualidade e preços baixos, ainda que subsidiados. Antes dos acordos da Rodada Uruguai, que limitaram o uso de subsídios e criaram regras de acesso a mercados, era praticamente inviável penetrar em determinados mercados, devido ao grande volume de subsídios concedidos na origem e ao protecionismo. Essa situação mudou bastante, e nos últimos

Quadro 12  
Pauta de Exportações: Principais Produtos

US\$ Milhões

	1970	1975	1980	1985	1990	1996
Complexo de Soja	71	1.304	2.264	2.544	2.654	4.300
Café	981	964	2.771,0	2.606	1.253	2.095
Açúcar	134	1.099	1.288	363	512	1.235
Suco de Laranja	14	82	338	752	1.468	1.392
Frango		3	2	243	324	824
Carne Bovina	145	8	71	263	234	177
Fumo	64	148	290	438	551	1.275
Calçados	8	169	383	886	1.189	1.654
Aço/Ferro	97	189	982	1.535	1.247	4.562
Alumínio		4	40	198	874	1.343
Máq. e Equip.	82	971	1.513	1.188	1.590	5.714
Móveis	1	7	12	23	41	351
Veículos	14	181	589	684	928	3.584
<b>Total</b>	<b>2.738</b>	<b>8.669</b>	<b>20.132</b>	<b>25.639</b>	<b>31.413</b>	<b>47.746</b>

Fonte: SECEX e Anuário Estatístico

<sup>(\*)</sup> Trata-se de alimentos que são produzidos com o uso moderado de adubos químicos, sem inseticidas, sem o uso de hormônios, confinamentos, sementes transgênicas etc. Ou seja, alimentos produzidos de forma natural.

anos observou-se um crescimento considerável da demanda não só por grãos, mas por outros produtos agrícolas.

Os rápidos ajustamentos, principalmente do lado da oferta, ocorridos em função da forte elevação nos preços da safra 1995/96 (quando os preços de trigo e milho praticamente dobraram de um ano para o outro) mostra que a capacidade de resposta dos grandes blocos agrícolas a eventos não antecipados continua elevada. Todavia quando se tem em perspectiva um prazo mais longo, em que é importante o ritmo de crescimento da demanda mundial, a situação toma-se diferente, pois os grandes produtores mundiais como EUA, União Européia e China, praticamente esgotaram a sua capacidade de incorporar grandes áreas à produção, sem efeitos colaterais negativos e os seus ganhos de produtividade dificilmente alcançarão os padrões de crescimento obtidos no passado. Resta então ao Brasil, que atualmente, dispõe de uma área de 315 milhões de hectares agricultáveis e explora apenas 15%, na produção agrícola, aproveitar essas novas oportunidades.

De acordo com o Quadro 8, os produtos que apresentaram maior dinamismo, ou seja maior índice de crescimento no mercado internacional e que portanto oferecem melhores perspectivas no novo contexto mundial de liberalização do comércio, crescimento acelerado da renda per capita etc, são: óleo de palma, frutas, carne de frango, carne bovina, chocolate, carne suína, complexo soja e trigo. Em menor escala estão o café e o milho. Estagnados estão o tabaco, o algodão, o arroz e o açúcar. Nos produtos mais dinâmicos, apenas no trigo o Brasil não tem condições de penetrar, em alta escala no mercado internacional, como exportador.

Além disso, o Brasil dispõe das condições ideais para aproveitar um novo segmento do mercado agrícola mundial, que

está crescendo de forma acelerada, principalmente nos países desenvolvidos, e que já movimentou mais de US\$ 10 bilhões ao ano: a agricultura orgânica ou biológica<sup>(5)</sup>. Essa cadeia produtiva envolve produtos que vão do café aos diversos tipos de cereais e carnes. Dependendo do produto e do país, os consumidores estão dispostos a pagar premiums de até 200% sobre o preço do produto comum.

#### 4. Diplomacia Comercial e Promoção Comercial

Como foi visto na seção anterior, depois de apresentar por quase duas décadas grandes superávits, a partir de 1995, a balança comercial brasileira começou a apresentar grandes déficits (Quadro 11). Embora esse fato seja resultado direto das profundas mudanças que vêm ocorrendo na ordem econômica mundial (aceleradas pela Rodada Uruguai) esse novo ambiente de mercado, mais aberto e mais competitivo, exige o estabelecimento de uma nova estratégia de comércio exterior, que contemple não somente uma mudança de postura com relação aos antigos paradigmas de auto-suficiência, mas que incorpore rapidamente os novos conceitos, métodos e sistemas que estão dando novo formato ao comércio internacional.

É evidente que o acúmulo de grandes déficits na balança comercial brasileira poderá trazer problemas sérios não somente para o plano de estabilização, mas para o próprio funcionamento da economia brasileira. O equilíbrio das contas externas, e tudo que ele representa em termos do grau de exposição da economia brasileira às variáveis que comandam o fluxo internacional de capitais (coeficiente de risco) continua a depender fundamentalmente da geração de saldos positivos na balança comercial, para contrabalançar o elevado déficit estrutural da balança de serviços, que em 1995 chegou a US\$ 18,6 bilhões.

A economia internacional está passando por uma fase de transição e de mudanças, devido aos avanços significativos, nos últimos anos, na direção de um comércio internacional mais livre. No Brasil, essas mudanças foram ainda mais profundas e abrangentes devido ao programa de estabilização da moeda e à abertura de uma economia historicamente isolada por barreiras e controles alfandegários de todos os tipos. Depois de longas décadas de instabilidade e de um comércio exterior, onde as importações eram controladas de forma rígida, geralmente por meio de tarifas proibitivas ou de artifícios administrativos (gerando assim uma demanda reprimida) e as exportações eram freqüentemente estimuladas artificialmente, o atual comportamento da balança comercial era facilmente previsível.

Todavia, trata-se de um setor onde não se pode adotar uma postura de passividade e esperar ajustes automáticos. Ou seja, é necessária a adoção de uma série de medidas para evitar uma situação de difícil solução (sem traumas) no futuro.

Geralmente quando um país apresenta problemas de déficits crescentes na balança comercial, e precisa reverter essa situação, o remédio tradicional continua válido: ou reduzir as importações ou aumentar as exportações.

No caso brasileiro, alguns anos atrás, ninguém teria dúvida: cortar drasticamente as importações, já que aumentar as exportações é sempre mais complexo e difícil. Acontece porém, que as mudanças recentes no cenário econômico mundial, além de servir para sepultar velhas teorias e modelos de desenvolvimento baseados em autarquia, serviram também para invalidar estratégias do tipo "exportar é o que importa". Exemplos de países que alcançaram taxas surpreendentes de desenvolvimento nas últimas décadas, como os chamados tigres

asiáticos e a China demonstraram claramente que aumentar o comércio exterior (e não simplesmente as exportações) é o que importa. Todos eles, apesar de adotarem modelos de desenvolvimento "orientados para as exportações", na realidade aumentaram as importações praticamente na mesma proporção. Entre 1990 e 1995, por exemplo, as exportações chinesas aumentaram de US\$ 62,02 bilhões para US\$ 136,7 bilhões, mas as importações subiram de US\$ 53,35 bilhões para US\$ 139,4 bilhões, gerando um déficit de US\$ 2,7 bilhões. O mesmo aconteceu com Taiwan, Cingapura, Hong Kong e Coréia do Sul.

Tentar contornar o problema via redução drástica das importações é, portanto, um retrocesso, ou seja, o retorno a uma política que não deu certo no passado e que contraria frontalmente os fatos que demonstram a importância da expansão do comércio mundial no desenvolvimento e no aumento do bem-estar dos povos. Além disso, dificilmente qualquer medida radical para conter as importações deixaria de ferir os acordos internacionais assinados pelo Brasil na OMC. Quando o México enfrentou sua grave crise cambial em 1994/95, a prescrição ortodoxa foi no sentido de cortar drasticamente as importações. O novo governo fez justamente o contrário: aumentou mais ainda as importações, logicamente num esforço combinado para aumentar também as exportações. Recentemente o governo americano anunciou que o México pagou antecipadamente o empréstimo de emergência concedido pelos EUA no auge da crise.

Resta então a alternativa de expandir as exportações, que em um ambiente cada vez mais competitivo, como foi dito, é uma

empreitada bem mais difícil e complexa, pois envolve um conjunto de medidas, algumas bem abrangentes, tanto no âmbito interno como no externo.

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

Na infra-estrutura o problema está sendo resolvido através da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos. No entanto, dada a rapidez e a forma com que os fatos que afetam o comércio exterior estão acontecendo, e a importância que a infra-estrutura tem nos custos de transação dos produtos brasileiros (notadamente agrícolas) o processo está sendo conduzido de forma excessivamente morosa. Para dar uma idéia do peso da infra-estrutura, basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em New Orleans é apenas 25% do custo do embarque do mesmo produto no porto de Paranaguá e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e o porto de embarque (média de 2000km) via hidrovias é de apenas US\$ 16,00, enquanto no Brasil chega a US\$ 80,00/t.

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

Na parte trabalhista, são também conhecidos os problemas e os entraves causados por uma legislação que regula as relações trabalho antiquada, complexa e

paternalista. No Brasil é evidente que a legislação trabalhista é o maior fator de estímulo à proliferação da economia informal em nível nacional e talvez um dos mais importantes fatores de entrave ao crescimento e modernização da economia brasileira e, portanto, do nível de emprego e da exportações. Na China, apesar do regime socialista, uma ampla reforma das leis trabalhistas foi parte da estratégia de implantação do novo modelo de desenvolvimento chinês<sup>(6)</sup>. Logo, para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e atrair investimentos diretos em áreas voltadas para o comércio exterior torna-se necessário considerar uma profunda reforma das leis trabalhistas como parte das medidas para equilibrar a balança comercial.

Quanto à política cambial, existe no Brasil uma cultura quase centenária de se tentar resolver os problemas competitivos dos produtos brasileiros no mercado internacional via câmbio. Nos últimos cinquenta anos pode-se dizer que o governo brasileiro adotou praticamente todos os regimes cambiais conhecidos. Particularmente em termos de desvalorizações cambiais já se fez de tudo: mini, maxi, midi, pré-fixação, pós-fixação etc. Se realmente elas fossem tão efetivas como muitos tentam fazer crer, o Brasil hoje estaria na linha de frente das exportações mundiais e, como foi visto, das principais economias mundiais, a brasileira é a que apresenta a menor relação exportações/PIB desde 1970 (Quadro 2). A crise mexicana e a mudança desastrosa no câmbio em maio de 1995 mostraram que a política cambial continua sendo um elemento altamente sensível no processo de estabilização. Em uma economia indexada por tanto tempo, como a brasileira, a âncora cambial foi decisiva no combate à inflação inercial e continua sendo

(6) Para maiores detalhes ver Coelho, Carlos Nayro "O Brasil e o Novo Modelo de Desenvolvimento da China", Revista de Política Agrícola, ano V, número 2.

anos observou-se um crescimento considerável da demanda não só por grãos, mas por outros produtos agrícolas.

Os rápidos ajustamentos, principalmente do lado da oferta, ocorridos em função da forte elevação nos preços da safra 1995/96 (quando os preços de trigo e milho praticamente dobraram de um ano para o outro) mostra que a capacidade de resposta dos grandes blocos agrícolas a eventos não antecipados continua elevada. Todavia quando se tem em perspectiva um prazo mais longo, em que é importante o ritmo de crescimento da demanda mundial, a situação toma-se diferente, pois os grandes produtores mundiais como EUA, União Européia e China, praticamente esgotaram a sua capacidade de incorporar grandes áreas à produção, sem efeitos colaterais negativos e os seus ganhos de produtividade dificilmente alcançarão os padrões de crescimento obtidos no passado. Resta então ao Brasil, que atualmente, dispõe de uma área de 315 milhões de hectares agricultáveis e explora apenas 15%, na produção agrícola, aproveitar essas novas oportunidades.

De acordo com o Quadro 8, os produtos que apresentaram maior dinamismo, ou seja maior índice de crescimento no mercado internacional e que portanto oferecem melhores perspectivas no novo contexto mundial de liberalização do comércio, crescimento acelerado da renda per capita etc, são: óleo de palma, frutas, carne de frango, carne bovina, chocolate, carne suína, complexo soja e trigo. Em menor escala estão o café e o milho. Estagnados estão o tabaco, o algodão, o arroz e o açúcar. Nos produtos mais dinâmicos, apenas no trigo o Brasil não tem condições de penetrar, em alta escala no mercado internacional, como exportador.

Além disso, o Brasil dispõe das condições ideais para aproveitar um novo segmento do mercado agrícola mundial, que

está crescendo de forma acelerada, principalmente nos países desenvolvidos, e que já movimentou mais de US\$ 10 bilhões ao ano: a agricultura orgânica ou biológica<sup>(5)</sup>. Essa cadeia produtiva envolve produtos que vão do café aos diversos tipos de cereais e carnes. Dependendo do produto e do país, os consumidores estão dispostos a pagar premiums de até 200% sobre o preço do produto comum.

#### 4. Diplomacia Comercial e Promoção Comercial

Como foi visto na seção anterior, depois de apresentar por quase duas décadas grandes superávits, a partir de 1995, a balança comercial brasileira começou a apresentar grandes déficits (Quadro 11). Embora esse fato seja resultado direto das profundas mudanças que vêm ocorrendo na ordem econômica mundial (aceleradas pela Rodada Uruguai) esse novo ambiente de mercado, mais aberto e mais competitivo, exige o estabelecimento de uma nova estratégia de comércio exterior, que contemple não somente uma mudança de postura com relação aos antigos paradigmas de auto-suficiência, mas que incorpore rapidamente os novos conceitos, métodos e sistemas que estão dando novo formato ao comércio internacional.

É evidente que o acúmulo de grandes déficits na balança comercial brasileira poderá trazer problemas sérios não somente para o plano de estabilização, mas para o próprio funcionamento da economia brasileira. O equilíbrio das contas externas, e tudo que ele representa em termos do grau de exposição da economia brasileira às variáveis que comandam o fluxo internacional de capitais (coeficiente de risco) continua a depender fundamentalmente da geração de saldos positivos na balança comercial, para contrabalançar o elevado déficit estrutural da balança de serviços, que em 1995 chegou a US\$ 18,6 bilhões.

A economia internacional está passando por uma fase de transição e de mudanças, devido aos avanços significativos, nos últimos anos, na direção de um comércio internacional mais livre. No Brasil, essas mudanças foram ainda mais profundas e abrangentes devido ao programa de estabilização da moeda e à abertura de uma economia historicamente isolada por barreiras e controles alfandegários de todos os tipos. Depois de longas décadas de instabilidade e de um comércio exterior, onde as importações eram controladas de forma rígida, geralmente por meio de tarifas proibitivas ou de artifícios administrativos (gerando assim uma demanda reprimida) e as exportações eram freqüentemente estimuladas artificialmente, o atual comportamento da balança comercial era facilmente previsível.

Todavia, trata-se de um setor onde não se pode adotar uma postura de passividade e esperar ajustes automáticos. Ou seja, é necessária a adoção de uma série de medidas para evitar uma situação de difícil solução (sem traumas) no futuro.

Geralmente quando um país apresenta problemas de déficits crescentes na balança comercial, e precisa reverter essa situação, o remédio tradicional continua válido: ou reduzir as importações ou aumentar as exportações.

No caso brasileiro, alguns anos atrás, ninguém teria dúvida: cortar drasticamente as importações, já que aumentar as exportações é sempre mais complexo e difícil. Acontece porém, que as mudanças recentes no cenário econômico mundial, além de servir para sepultar velhas teorias e modelos de desenvolvimento baseados em autarquia, serviram também para invalidar estratégias do tipo "exportar é o que importa". Exemplos de países que alcançaram taxas surpreendentes de desenvolvimento nas últimas décadas, como os chamados tigres

asiáticos e a China demonstraram claramente que aumentar o comércio exterior (e não simplesmente as exportações) é o que importa. Todos eles, apesar de adotarem modelos de desenvolvimento "orientados para as exportações", na realidade aumentaram as importações praticamente na mesma proporção. Entre 1990 e 1995, por exemplo, as exportações chinesas aumentaram de US\$ 62,02 bilhões para US\$ 136,7 bilhões, mas as importações subiram de US\$ 53,35 bilhões para US\$ 139,4 bilhões, gerando um déficit de US\$ 2,7 bilhões. O mesmo aconteceu com Taiwan, Cingapura, Hong Kong e Coréia do Sul.

Tentar contornar o problema via redução drástica das importações é, portanto, um retrocesso, ou seja, o retorno a uma política que não deu certo no passado e que contraria frontalmente os fatos que demonstram a importância da expansão do comércio mundial no desenvolvimento e no aumento do bem-estar dos povos. Além disso, dificilmente qualquer medida radical para conter as importações deixaria de ferir os acordos internacionais assinados pelo Brasil na OMC. Quando o México enfrentou sua grave crise cambial em 1994/95, a prescrição ortodoxa foi no sentido de cortar drasticamente as importações. O novo governo fez justamente o contrário: aumentou mais ainda as importações, logicamente num esforço combinado para aumentar também as exportações. Recentemente o governo americano anunciou que o México pagou antecipadamente o empréstimo de emergência concedido pelos EUA no auge da crise.

Resta então a alternativa de expandir as exportações, que em um ambiente cada vez mais competitivo, como foi dito, é uma

empreitada bem mais difícil e complexa, pois envolve um conjunto de medidas, algumas bem abrangentes, tanto no âmbito interno como no externo.

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

Na infra-estrutura o problema está sendo resolvido através da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos. No entanto, dada a rapidez e a forma com que os fatos que afetam o comércio exterior estão acontecendo, e a importância que a infra-estrutura tem nos custos de transação dos produtos brasileiros (notadamente agrícolas) o processo está sendo conduzido de forma excessivamente morosa. Para dar uma idéia do peso da infra-estrutura, basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em New Orleans é apenas 25% do custo do embarque do mesmo produto no porto de Paranaguá e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e o porto de embarque (média de 2000km) via hidrovias é de apenas US\$ 16,00, enquanto no Brasil chega a US\$ 80,00/t.

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

Na parte trabalhista, são também conhecidos os problemas e os entraves causados por uma legislação que regula as relações trabalho antiquada, complexa e

paternalista. No Brasil é evidente que a legislação trabalhista é o maior fator de estímulo à proliferação da economia informal em nível nacional e talvez um dos mais importantes fatores de entrave ao crescimento e modernização da economia brasileira e, portanto, do nível de emprego e da exportações. Na China, apesar do regime socialista, uma ampla reforma das leis trabalhistas foi parte da estratégia de implantação do novo modelo de desenvolvimento chinês<sup>(6)</sup>. Logo, para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e atrair investimentos diretos em áreas voltadas para o comércio exterior torna-se necessário considerar uma profunda reforma das leis trabalhistas como parte das medidas para equilibrar a balança comercial.

Quanto à política cambial, existe no Brasil uma cultura quase centenária de se tentar resolver os problemas competitivos dos produtos brasileiros no mercado internacional via câmbio. Nos últimos cinquenta anos pode-se dizer que o governo brasileiro adotou praticamente todos os regimes cambiais conhecidos. Particularmente em termos de desvalorizações cambiais já se fez de tudo: mini, maxi, midi, pré-fixação, pós fixação etc. Se realmente elas fossem tão efetivas como muitos tentam fazer crer, o Brasil hoje estaria na linha de frente das exportações mundiais e, como foi visto, das principais economias mundiais, a brasileira é a que apresenta a menor relação exportações/PIB desde 1970 (Quadro 2). A crise mexicana e a mudança desastrosa no câmbio em maio de 1995 mostraram que a política cambial continua sendo um elemento altamente sensível no processo de estabilização. Em uma economia indexada por tanto tempo, como a brasileira, a âncora cambial foi decisiva no combate à inflação inercial e continua sendo

(6) Para maiores detalhes ver Coelho, Carlos Nayro "O Brasil e o Novo Modelo de Desenvolvimento da China", Revista de Política Agrícola, ano V, número 2.

vital para manter a confiança na moeda. Portanto, além das dúvidas acerca do real alcance de uma mudança significativa na política cambial sobre a balança comercial, e a certeza de que uma mudança profunda pode comprometer todo o esforço de estabilização, no atual contexto, a melhor postura para aumentar as exportações seria a ênfase nas outras alternativas, notadamente na infra-estrutura e nas leis trabalhistas, no âmbito doméstico, e nas medidas na área externa.

Na área externa as medidas têm a grande vantagem de poderem ser logo executadas, com possibilidade de retorno imediato, pois não precisam passar pelo processo político, nem necessitam de tempo para execução de obras. Em princípio podem ser classificadas em duas categorias: diplomacia comercial e promoção comercial.

A diplomacia comercial envolve principalmente negociações diretas com os parceiros comerciais, independente dos blocos econômicos a que pertençam, notadamente com aqueles em que o Brasil apresenta maiores desequilíbrios e que tenha disputas comerciais. Para cada situação específica deve haver uma negociação específica. Em 1996, os países com os quais o Brasil apresentou maior déficit estão a seguir discriminados:

País	Déficit	
	(US\$ milhões)	%
1. Alemanha	2.692,4	17,2
2. Estados Unidos	1.526,8	16,2
3. Argentina	1.604,6	10,3
4. Itália	1.379,9	8,8
5. Arábia Saudita	786,6	5,0
6. Canadá	751,3	4,8
7. Argélia	553,0	3,5
8. Suécia	536,9	3,4
9. Venezuela	514,9	3,3
10. França	428,8	2,7
11. Suíça	324,6	2,1
12. Irã	318,4	2,0
13. Taiwan	306,1	1,9
14. México	266,6	1,7
15. Outros	2.626,4	16,8
TOTAL	15.617,3	100,0

Do total de US\$ 15.617,3 bilhões que o Brasil teve de déficit no comércio com o resto do mundo em 1996, cerca de 83,1%, foram com os quatorze países listados acima, sendo que somente a Alemanha, os Estados Unidos e a Argentina representaram mais de 46,6%. Com os países do Grupo dos Sete (mais industrializados do mundo), apenas com o Japão e com o Reino Unido o Brasil conseguiu superávits em 1996. Com o Japão, de uma situação de déficit em 1995 (- US\$ 196,2 milhões) mudou para uma de superávit em 1996 (US\$ 290,9 milhões). Com o Reino Unido, o superávit de 1995 (US\$ 337,4 milhões) caiu para US\$ 77,7 milhões em 1996. Com vistas a uma estratégia de comércio exterior, a diplomacia comercial envolveria de imediato negociações bilaterais, levando em conta a situação e as características de cada parceiro.

Em princípio os países poderiam ser divididos em dois grupos. O primeiro inclui os países com os quais o Brasil está tendo grandes déficits comerciais: Alemanha, EUA, Argentina etc. O segundo envolve países com os quais o Brasil não tem déficits comerciais elevados, mas que têm um grande potencial de crescimento em termos de importações: China, Japão e outros países do cinturão do Pacífico.

No primeiro grupo, como a relação acima mostra, estão incluídos todos os países que comandam a economia mundial, menos o Japão. Nesse caso, o ponto de partida em qualquer negociação seria indicar claramente que o Brasil não tem condições de manter indefinidamente o atual nível de déficit comercial, sem colocar em xeque seus programas econômicos e sem representar um grande risco para o sensível sistema financeiro internacional. Com a Alemanha, por exemplo, o Brasil teve o maior saldo negativo em 1996, resultado principalmente da importação de produtos indus-

trializados, notadamente automóveis e bens de capital. Com a Itália foi o quarto maior déficit; com a Suécia, o oitavo; com a França, o décimo. Embora sejam parte da UE, e as negociações sobre as questões de comércio na OMC sejam sempre conduzidas em termos do bloco econômico, quando se trata de negociações comerciais visando interesses bilaterais, elas podem ser conduzidas individualmente.

Cabe ao governo brasileiro mostrar à UE, e principalmente aos alemães, italianos e franceses, que não tem sentido eles manterem uma série de restrições às exportações brasileiras, sem que isso represente uma ameaça concreta de uma crise de grandes proporções no sistema financeiro internacional. O Quadro 6 mostra que a Alemanha é individualmente a maior importadora mundial de produtos agrícolas, com mais de US\$ 45 bilhões em 1996. A França é a quarta com quase US\$ 30 bilhões. A Itália é a sexta com US\$ 26,9 bilhões. A UE representa o maior mercado de frutas, carnes, grãos, oleaginosas, alimentos orgânicos, café e açúcar do mundo, produtos que o Brasil tem vantagem comparativa. Caso haja menos restrições e um nível maior de compreensão, certamente o Brasil pode melhorar rapidamente sua balança comercial através de aumentos significativos no fornecimento desses produtos.

Com os Estados Unidos o enfoque deve ser semelhante. É certo que em passado recente o Brasil teve sérios problemas com os americanos no tocante à lei de informática, propriedade intelectual etc. Todavia, como líder do sistema econômico mundial por suas posições históricas em favor do livre comércio, torna-se necessário mostrar que não vale a pena arriscar uma crise de proporções bem maiores que a mexicana, em que o governo dos EUA teve que injetar emergencialmente quase US\$ 40 bilhões (isto sem o efeito dominó), devido a quotas de im-

portações de açúcar e sobretaxas absurdas no suco de laranja e no aço brasileiro. Do imenso déficit comercial americano ( US\$ 196,7 bilhões em 1995) o superávit com o Brasil de US\$ 2,5 bilhões representa apenas 1,2%, enquanto o déficit com o Japão e a China combinados chega a mais de US\$ 65 bilhões, ou seja, quase 35% .

Com países como a Argentina, cuja dotação de fatores é semelhante à do Brasil, e o déficit chegou a US\$ 1.6 bilhão, o enfoque deve ser em acordos que envolvam a exportação de produtos industrializados notadamente automóveis e outros produtos que a Argentina está importando de outros países fora do Mercosul, e eliminar definitivamente algumas barreiras, que ainda existem com relação a produtos agrícolas brasileiros como o café, açúcar e outros.

Na Ásia, uma atenção especial deve ser dada à China, por se tratar de um mercado emergente, e que futuramente pode tornar-se o maior mercado consumidor de alimentos do mundo. Com isto em mente, é que os EUA continuam concedendo à China o status de nação mais favorecida, apesar do imenso déficit na balança comercial (cerca de US\$ 37 bilhões no ano passado) dos problemas na implantação da lei de propriedade intelectual e das constantes violações aos direitos humanos. E, por questões de geopolítica, os chineses querem diversificar as fontes de suprimento de alimentos, atualmente muito concentradas nos Estados Unidos. O grau de presença da China no comércio internacional de alimentos hoje, é um dos fatores que mais influem no comportamento dos mercados.

Com relação ao comércio bilateral Brasil/China, os chineses em 1994 já chegaram a importar do Brasil quase 800 mil toneladas de óleo de soja. Em 1995, o Brasil teve um superávit de US\$ 162,5 milhões e um pequeno déficit de US\$ 14,9 milhões em 1996.

Qualquer tipo de negociação deve levar em conta dois fatores: a China continua tendo um regime político autoritário, onde as decisões econômicas principalmente as relativas ao comércio exterior são tomadas "ad hoc", considerando principalmente a possibilidade da criação de parcerias duradouras e confiáveis. O segundo é que uma decisão que envolva elementos de retaliação, embora com objetivos justificáveis em termos conjunturais, tende a prejudicar de imediato o setor agrícola como um todo e comprometer no futuro, posição do Brasil, diante da grande disputa em nível mundial, para conquistar o mais promissor mercado consumidor do mundo.

O Japão com as novas regras da OMC está reduzindo gradativamente as elevadas restrições ao comércio de alguns produtos agrícolas que existiam no passado e pode, de imediato, tornar-se um mercado importante para frutas e carnes produzidas no Brasil, ao lado dos produtos agrícolas tradicionais como soja e derivados, café etc. Nos demais países do cinturão do Pacífico, a situação é semelhante, em função do elevado crescimento da renda per capita.

A outra categoria envolve a implantação de um eficiente sistema de promoção comercial, nos dois grupos de países mencionados. Este sistema, que já é utilizado em larga escala pelos grandes exportadores mundiais, envolve duas variantes: financiamento das exportações e marketing. No primeiro o papel do governo brasileiro seria criar mecanismos de financiamento às exportações dentro das condições e dentro da mesma sistemática adotada pelos outros países exportadores. Nas exportações agrícolas, devido às características cíclicas da agricultura e ao elevado grau de competitividade dos mercados agrícolas, esses mecanismos são cruciais. No atual contexto, pode até ser mais benéfico para os produtores rurais o deslocamento de recursos

orçamentários destinados à garantia de preços e renda no mercado doméstico, para o financiamento das exportações agrícolas.

Em termos de marketing, a política envolveria em primeiro lugar a alocação de recursos no orçamento destinado exclusivamente à promoção dos produtos brasileiros no exterior, com base em dois objetivos: ampliação dos mercados tradicionais e criação de novos mercados. A operacionalização seria através da contratação de agências publicitárias para definir uma estratégia para cada tipo de situação.

Para implementar uma estratégia de longo alcance, que envolva esses ou outros elementos de diplomacia comercial e promoção comercial, torna-se necessário o governo promover, de imediato, uma ampla reformulação na estrutura governamental que cuida do comércio exterior. A atual estrutura é dispersa, confusa, pesada, tem pouca mobilidade, baixa capacidade operacional, escassez de pessoal especializado (e com dedicação exclusiva) e principalmente falta de um comando (de nível político) bem definido. O Ministério das Relações Exteriores(MRE) que tenta cuidar das relações e negociações comerciais, tem uma estrutura técnica e administrativa treinada e voltada para os afazeres diplomáticos no sentido tradicional e um sistema de revezamento que, de certa forma, prejudica a necessidade de se manter uma equipe altamente especializada em assuntos econômicos e comerciais. Apesar das mudanças recentes, que procuram dar maior ênfase aos temas econômicos, apenas uma pequena parcela do esforço operacional da casa tem tido condições de ser canalizada para a área comercial.

O Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), que inclusive possui uma Secretaria de Comércio Exterior, tem sua estrutura voltada para assuntos industriais e comerciais de natureza doméstica. E, como nem sempre

vital para manter a confiança na moeda. Portanto, além das dúvidas acerca do real alcance de uma mudança significativa na política cambial sobre a balança comercial, e a certeza de que uma mudança profunda pode comprometer todo o esforço de estabilização, no atual contexto, a melhor postura para aumentar as exportações seria a ênfase nas outras alternativas, notadamente na infra-estrutura e nas leis trabalhistas, no âmbito doméstico, e nas medidas na área externa.

Na área externa as medidas têm a grande vantagem de poderem ser logo executadas, com possibilidade de retorno imediato, pois não precisam passar pelo processo político, nem necessitam de tempo para execução de obras. Em princípio podem ser classificadas em duas categorias: diplomacia comercial e promoção comercial.

A diplomacia comercial envolve principalmente negociações diretas com os parceiros comerciais, independente dos blocos econômicos a que pertencem, notadamente com aqueles em que o Brasil apresenta maiores desequilíbrios e que tenha disputas comerciais. Para cada situação específica deve haver uma negociação específica. Em 1996, os países com os quais o Brasil apresentou maior déficit estão a seguir discriminados:

País	Déficit	
	(US\$ milhões)	%
1. Alemanha	2.692,4	17,2
2. Estados Unidos	1.526,8	16,2
3. Argentina	1.604,6	10,3
4. Itália	1.379,9	8,8
5. Arábia Saudita	786,6	5,0
6. Canadá	751,3	4,8
7. Argélia	553,0	3,5
8. Suécia	536,9	3,4
9. Venezuela	514,9	3,3
10. França	428,8	2,7
11. Suíça	324,6	2,1
12. Irã	318,4	2,0
13. Taiwan	306,1	1,9
14. México	266,6	1,7
15. Outros	2.626,4	16,8
TOTAL	15.617,3	100

Do total de US\$ 15.617,3 bilhões que o Brasil teve de déficit no comércio com o resto do mundo em 1996, cerca de 83,1%, foram com os quatorze países listados acima, sendo que somente a Alemanha, os Estados Unidos e a Argentina representaram mais de 46,6%. Com os países do Grupo dos Sete (mais industrializados do mundo), apenas com o Japão e com o Reino Unido o Brasil conseguiu superávits em 1996. Com o Japão, de uma situação de déficit em 1995 (- US\$ 196,2 milhões) mudou para uma de superávit em 1996 (US\$ 290,9 milhões). Com o Reino Unido, o superávit de 1995 (US\$ 337,4 milhões) caiu para US\$ 77,7 milhões em 1996. Com vistas a uma estratégia de comércio exterior, a diplomacia comercial envolveria de imediato negociações bilaterais, levando em conta a situação e as características de cada parceiro.

Em princípio os países poderiam ser divididos em dois grupos. O primeiro inclui os países com os quais o Brasil está tendo grandes déficits comerciais: Alemanha, EUA, Argentina etc. O segundo envolve países com os quais o Brasil não tem déficits comerciais elevados, mas que têm um grande potencial de crescimento em termos de importações: China, Japão e outros países do cinturão do Pacífico.

No primeiro grupo, como a relação acima mostra, estão incluídos todos os países que comandam a economia mundial, menos o Japão. Nesse caso, o ponto de partida em qualquer negociação seria indicar claramente que o Brasil não tem condições de manter indefinidamente o atual nível de déficit comercial, sem colocar em xeque seus programas econômicos e sem representar um grande risco para o sensível sistema financeiro internacional. Com a Alemanha, por exemplo, o Brasil teve o maior saldo negativo em 1996, resultado principalmente da importação de produtos indus-

trializados, notadamente automóveis e bens de capital. Com a Itália foi o quarto maior déficit; com a Suécia, o oitavo; com a França, o décimo. Embora sejam parte da UE, e as negociações sobre as questões de comércio na OMC sejam sempre conduzidas em termos do bloco econômico, quando se trata de negociações comerciais visando interesses bilaterais, elas podem ser conduzidas individualmente.

Cabe ao governo brasileiro mostrar à UE, e principalmente aos alemães, italianos e franceses, que não tem sentido eles manterem uma série de restrições às exportações brasileiras, sem que isso represente uma ameaça concreta de uma crise de grandes proporções no sistema financeiro internacional. O Quadro 6 mostra que a Alemanha é individualmente a maior importadora mundial de produtos agrícolas, com mais de US\$ 45 bilhões em 1996. A França é a quarta com quase US\$ 30 bilhões. A Itália é a sexta com US\$ 26,9 bilhões. A UE representa o maior mercado de frutas, carnes, grãos, oleaginosas, alimentos orgânicos, café e açúcar do mundo, produtos que o Brasil tem vantagem comparativa. Caso haja menos restrições e um nível maior de compreensão, certamente o Brasil pode melhorar rapidamente sua balança comercial através de aumentos significativos no fornecimento desses produtos.

Com os Estados Unidos o enfoque deve ser semelhante. É certo que em passado recente o Brasil teve sérios problemas com os americanos no tocante à lei de informática, propriedade intelectual etc. Todavia, como líder do sistema econômico mundial por suas posições históricas em favor do livre comércio, torna-se necessário mostrar que não vale a pena amiscar uma crise de proporções bem maiores que a mexicana, em que o governo dos EUA teve que injetar emergencialmente quase US\$ 40 bilhões (isto sem o efeito dominó), devido a quotas de im-



portações de açúcar e sobretaxas absurdas no suco de laranja e no aço brasileiro. Do imenso déficit comercial americano ( US\$ 196,7 bilhões em 1995) o superávit com o Brasil de US\$ 2,5 bilhões representa apenas 1,2%, enquanto o déficit com o Japão e a China combinados chega a mais de US\$ 65 bilhões, ou seja, quase 35%.

Com países como a Argentina, cuja dotação de fatores é semelhante à do Brasil, e o déficit chegou a US\$ 1.6 bilhão, o enfoque deve ser em acordos que envolvam a exportação de produtos industrializados notadamente automóveis e outros produtos que a Argentina está importando de outros países fora do Mercosul, e eliminar definitivamente algumas barreiras, que ainda existem com relação a produtos agrícolas brasileiros como o café, açúcar e outros.

Na Ásia, uma atenção especial deve ser dada à China, por se tratar de um mercado emergente, e que futuramente pode tornar-se o maior mercado consumidor de alimentos do mundo. Com isto em mente, é que os EUA continuam concedendo à China o status de nação mais favorecida, apesar do imenso déficit na balança comercial (cerca de US\$ 37 bilhões no ano passado) dos problemas na implantação da lei de propriedade intelectual e das constantes violações aos direitos humanos. E, por questões de geopolítica, os chineses querem diversificar as fontes de suprimento de alimentos, atualmente muito concentradas nos Estados Unidos. O grau de presença da China no comércio internacional de alimentos hoje, é um dos fatores que mais influem no comportamento dos mercados.

Com relação ao comércio bilateral Brasil/China, os chineses em 1994 já chegaram a importar do Brasil quase 800 mil toneladas de óleo de soja. Em 1995, o Brasil teve um superávit de US\$ 162,5 milhões e um pequeno déficit de US\$ 14,9 milhões em 1996.

Qualquer tipo de negociação deve levar em conta dois fatores: a China continua tendo um regime político autoritário, onde as decisões econômicas principalmente as relativas ao comércio exterior são tomadas "ad hoc", considerando principalmente a possibilidade da criação de parcerias duradouras e confiáveis. O segundo é que uma decisão que envolva elementos de retaliação, embora com objetivos justificáveis em termos conjunturais, tende a prejudicar de imediato o setor agrícola como um todo e comprometer no futuro, posição do Brasil, diante da grande disputa em nível mundial, para conquistar o mais promissor mercado consumidor do mundo.

O Japão com as novas regras da OMC está reduzindo gradativamente as elevadas restrições ao comércio de alguns produtos agrícolas que existiam no passado e pode, de imediato, tomar-se um mercado importante para frutas e carnes produzidas no Brasil, ao lado dos produtos agrícolas tradicionais como soja e derivados, café etc. Nos demais países do cinturão do Pacífico, a situação é semelhante, em função do elevado crescimento da renda per capita.

A outra categoria envolve a implantação de um eficiente sistema de promoção comercial, nos dois grupos de países mencionados. Este sistema, que já é utilizado em larga escala pelos grandes exportadores mundiais, envolve duas variantes: financiamento das exportações e marketing. No primeiro o papel do governo brasileiro seria criar mecanismos de financiamento às exportações dentro das condições e dentro da mesma sistemática adotada pelos outros países exportadores. Nas exportações agrícolas, devido às características cíclicas da agricultura e ao elevado grau de competitividade dos mercados agrícolas, esses mecanismos são cruciais. No atual contexto, pode até ser mais benéfico para os produtores rurais o deslucamento de recursos

orçamentários destinados à garantia de preços e renda no mercado doméstico, para o financiamento das exportações agrícolas.

Em termos de marketing, a política envolveria em primeiro lugar a alocação de recursos no orçamento destinado exclusivamente à promoção dos produtos brasileiros no exterior, com base em dois objetivos: ampliação dos mercados tradicionais e criação de novos mercados. A operacionalização seria através da contratação de agências publicitárias para definir uma estratégia para cada tipo de situação.

Para implementar uma estratégia de longo alcance, que envolva esses ou outros elementos de diplomacia comercial e promoção comercial, torna-se necessário o governo promover, de imediato, uma ampla reformulação na estrutura governamental que cuida do comércio exterior. A atual estrutura é dispersa, confusa, pesada, tem pouca mobilidade, baixa capacidade operacional, escassez de pessoal especializado (e com dedicação exclusiva) e principalmente falta de um comando (de nível político) bem definido. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) que tenta cuidar das relações e negociações comerciais, tem uma estrutura técnica e administrativa treinada e voltada para os afazeres diplomáticos no sentido tradicional e um sistema de revezamento que, de certa forma, prejudica a necessidade de se manter uma equipe altamente especializada em assuntos econômicos e comerciais. Apesar das mudanças recentes, que procuram dar maior ênfase aos temas econômicos, apenas uma pequena parcela do esforço operacional da casa tem tido condições de ser canalizada para a área comercial.

O Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), que inclusive possui uma Secretaria de Comércio Exterior, tem sua estrutura voltada para assuntos industriais e comerciais de natureza doméstica. E, como nem sempre

os interesses internos (setoriais) são iguais aos interesses externos, a atuação ou participação do MICT na formulação e implementação da política de comércio exterior tem sido muitas vezes contraditória e confusa.

Portanto, dada a importância crescente do comércio exterior na nova ordem econômica mundial, e a necessidade do Brasil ter uma atuação ágil, objetiva e eficiente em matéria de comércio exterior, o ideal seria a criação de um órgão de nível ministerial para cuidar exclusivamente dessa área. Mais especificamente, esse órgão teria a função de comandar as negociações comerciais e formular e executar, com o apoio dos demais ministérios, a política de comércio exterior do Brasil tendo em vista inclusive as complexas negociações para a implantação da ALCA, o reinício das negociações da OMC, em 1999 e, acima de tudo, o problema do desequilíbrio da balança comercial.

Na realidade, o governo brasileiro já tem como objetivo, dentro do plano de reforma do Estado, a criação de uma estrutura técnico-administrativa para cuidar exclusivamente de comércio exterior.

Todavia, dada a velocidade e a dinamismo dos acontecimentos relacionados com essa área, torna-se impossível aguardar o resultado de um processo que não se sabe quando vai entrar em vigor.

A curto prazo, a reorganização da política brasileira de comércio exterior poderia começar com a criação de uma Secretaria de Comércio Exterior ligada à Presidência da República, com status político de ministério com uma estrutura inicial que pode ser baseada nas pessoas de outros ministérios que já atuam na área. O importante no momento, como foi dito, é o estabelecimento de um comando único e bem definido, com tempo e dedicação exclusiva, para conduzir as negociações bilaterais e multilaterais, e tomar decisões em nome do governo brasileiro, com a missão de coordenar as atividades governamentais no comércio exterior.

Vale lembrar que mesmo os programas altamente prioritários do governo, como o da reforma agrária (para o qual foi criado um ministério exclusivo), programas de geração de empregos, e o amplo leque de programas sociais, certamente entrarão em colapso,

no caso de uma crise cambial de grandes proporções.

O Brasil perdeu uma década (a década de oitenta) com crescimento econômico negativo e altas taxas de inflação (com imenso custo social), devido a uma postura errada ante a chamada crise da dívida externa (que na realidade foi consequência do acúmulo de grandes déficits em conta corrente) que começou no México e atingiu em cheio outros países em desenvolvimento. A situação hoje é completamente diferente. A economia brasileira é muito mais aberta, o mercado de câmbio é mais livre, o programa de privatização está tomando a economia bem mais competitiva e vai permitir o ingresso de grande volume de investimentos diretos, a inflação está em níveis civilizados e o nível de reservas do Brasil é um dos maiores do mundo. No entanto, a inserção cada vez maior do Brasil na economia mundial (de forma tranqüila e segura) requer um crescimento equilibrado do comércio exterior que, como foi visto, depende da expansão das exportações.

## Bibliografia

1. Henderson, D. et al. **Globalization of the Processed Foods Market**, USDA/ERS report #742. Washington DC, 1996.
2. Secretaria do Comércio Exterior/MICT, Balança Comercial Brasileira, jan 1997.
3. USDA/ERS, Agricultural Outlook, boletim October 1996, April 1996, January/February 1996, September 1996, May 1996.
4. USDA/ERS, US Agricultural Update, boletim May 1996.
5. USDA/ERS, Europe, Situation and Outlook Series, January 1997.
6. USDA, Agricultural Outlook Forum '97 Speech Booklet 1,2,3.
7. USDA, World Agricultural Supply and Demand Estimates, boletim May 1995 e January 1997.
8. USDA/FAZ, Oilseeds: World Markets and Trade, boletim March 1996.
9. USDA/ERS, Grain: World Market and Trade, boletim April 1996.
10. FAO, Trade Yearbook, diversos números.
11. Banco Central do Brasil, Relatórios anuais, 1995, 1990, 1985 e 1980.
12. Coelho, Carlos Nayro, "O Brasil e o Novo Modelo de Desenvolvimento da China", **Revista de Política Agrícola, MA/CONAB**, ano V nº 2.
13. FAO, "La Alimentacion y el Comercio Internacional", texto provisional, Abril de 1996.
14. United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, "Economic Indicators", Santiago Chile 1997.