

---

## MACROTENDÊNCIAS ECONÔMICAS, SOCIAIS E AMBIENTAIS PARA OS PAÍSES DO MERCOSUL

---

*Ailton Barcelos Fernandes<sup>(1)</sup>*

No momento em que o mundo se prepara para entrar no século XXI, algumas macrotendências econômicas, sociais e ambientais, tanto ao nível mundial, como ao nível de Mercosul, parecem estar bem definidas.

Na primeira parte, as últimas décadas foram particularmente importantes no sentido de sepultar velhas idéias e teorias acerca do desenvolvimento econômico das nações, e definir as duas tendências que, sem dúvida, dominarão o processo de formulação de políticas macroeconômicas nos anos vindouros, com reflexos poderosos em todo o agribusiness: redução do nível de intervenção do Estado na economia e

integração cada vez maior dos mercados mundiais.

Como se sabe, os fundamentos teóricos por trás dos mecanismos de intervenção do Estado na atividade econômica têm duas variantes. A primeira, que constitui a essência do pensamento de Keynes, defende um envolvimento maior do Estado na economia, por meio do aumento nos gastos públicos, para evitar as fases depressivas dos ciclos econômicos, provocadas pelo subconsumo e pelo excesso de poupança. A segunda, com uma carga ideológica tipicamente terceiro-mundista, defende a tese de que um Estado ativo e empreendedor seria a forma ideal de

preservar a riqueza nacional contra a exploração predatória do capital internacional, garantir a segurança nacional, e acima de tudo fomentar o progresso econômico.

Em seu livro *The Work of Nations*, Robert Reich observou que “na vida de uma nação, poucas coisas são mais perigosas do que uma boa solução para o problema errado”. Isso parece ter sido o caso da febre de estatização que dominou a maioria das economias no século XX. As experiências de desenvolvimento postas em prática nesse século, se, por um lado, representaram e ainda representam enormes doses de sacrifício para grande parte da população mundial, por outro, serviram claramente para reduzir as expectativas com relação ao papel do Estado na atividade econômica.

O fracasso das economias socialistas, do qual a grave crise vivida atualmente pela Rússia é a síntese, os problemas que ainda hoje afligem economias, em que o Estado controlava uma vasta gama de atividades, como o Brasil e a Argentina, e a própria crise dos países asiáticos, cujo modelo econômico (conhecido como “crony capitalism”) é baseado na participação

---

(1) Secretário Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

001709903

intensa do setor público no planejamento e financiamento da atividade econômica, mostraram que a presença do Estado na economia cria novos problemas sem resolver os antigos. E que a dinâmica keynesiana é assimétrica, isto é, funciona bem no combate à recessão e ao desemprego, mas deixa muito a desejar no combate à inflação.

Na agricultura, o processo de intervenção do Estado, em nível global, talvez tenha ocorrido de forma mais ampla e persistente do que em outros setores, porque ocorreu em larga escala, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Nos primeiros, na forma de transferências ou subsídios para proteger o setor contra oscilações nos preços e renda, geralmente dentro da ótica da segurança alimentar. Nos demais, via taxação, confisco cambial etc., para extrair os excedentes necessários ao financiamento do processo de industrialização.

Entre os estudiosos dos problemas agrícolas existe uma quase unanimidade de que em nível mundial tanto os produtores agrícolas como os consumidores foram prejudicados com o excesso de intervenção. A conclusão básica é que o excesso de intervenção prejudicou o esforço global de desenvolvimento, trazendo crescentes doses de sacrifícios para as populações envolvidas e provocando uma redução considerável no nível de consumo de alimentos em função da manutenção de preços artificialmente elevados nos mercados domésticos. 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.

Dessa forma, a tendência, nos

próximos anos, é de redução ainda maior da presença do Estado nas relações econômicas, principalmente na agricultura, e a consolidação de um modelo de economia mais orientado para o mercado.

No tocante à integração dos mercados mundiais, os grandes avanços nas áreas de transportes, comunicações e informática e a derrocada das economias socialistas fechadas da ex-União Soviética e do leste europeu já vinham alterando a configuração das relações econômicas mundiais, no processo da 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 (prevista para o ano que vem) 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, esteja surgindo um sistema de comércio mundial cada vez mais distante dos princípios mercantilistas que dominaram as políticas de comércio exterior da maioria dos países nas últimas

décadas e cada vez mais próximo dos ideais clássicos de Adam Smith e Ricardo.

Apesar dos resultados ainda serem ainda bastante tímidos com relação ao que pode ser alcançado no futuro, principalmente no comércio agrícola, os avanços são remarcáveis. Observando-se o comércio dos países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI), constata-se que, nos três anos anteriores à Rodada Uruguai (1990/1993), as exportações mundiais cresceram apenas 12,9% (passaram de US\$ 3,3 trilhões para US\$ 3,7 trilhões). Após a assinatura dos acordos, elas aumentaram 43,8%, passando dos US\$ 3,7 trilhões obtidos em 1993 para mais US\$ 5,4 trilhões em 1997.

Como no comércio agrícola as regras restritivas ao comércio eram mais pesadas e mais amplas, os avanços conseguidos na Rodada, em termos de redução das barreiras alfandegárias, tiveram também um impacto significativo. O quadro I mostra que, entre 1990 e 1993, as exportações agrícolas mundiais, cresceram apenas 10,3%, passando de US\$ 326,6 bilhões para US\$ 335,8 bilhões. Após a assinatura dos acordos, em final de 1993, aumentaram 43,2%, atingindo US\$ 480,8 bilhões em 1997.

Individualmente, no período 1990/1993, o maior crescimento foi verificado no óleo de palma, cujas exportações cresceram 152% (passaram de US\$ 2,5 para US\$ 6,3 bilhões). Em segundo lugar vem a carne de frango, com 110%. Em terceiro lugar vem o complexo soja, cujas exportações cresceram mais de 71,5% (passaram de US\$ 13,9 bilhões para US\$ 22,3 bilhões, devido principalmente ao crescimento do consumo de óleos vegetais e da produção de carnes nos países asiáticos. Em seguida vem o arroz, com 85,4%, e a carne suína, com 60,5%.

**Quadro I**  
**EXPORTAÇÕES AGRÍCOLAS MUNDIAIS: PRINCIPAIS PRODUTOS**

US\$ bilhões

PRODUTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Comp. Leite	16,3	16,7	19,2	18,4	18,6	19,3	27,6	28,4
Tabaco	24,9	25,7	25,8	24,9	24,8	24,6	25,8	26,6
Frutas	13,1	14,2	15,1	14,3	16,8	17,6	21,6	22,9
Comp. Soja	13,0	13,2	14,2	14,5	14,9	16,1	20,5	22,3
Trigo	17,7	16,1	19,0	16,5	15,3	17,4	19,8	20,2
Carne Suína	7,6	8,1	9,1	7,7	9,1	10,2	11,9	12,2
Carnes Bovinas	13,4	14,0	15,1	14,0	15,0	17,2	14,5	18,3
Açúcar	13,6	10,5	10,0	8,9	10,0	11,2	12,9	13,8
Milho	9,8	8,9	9,8	8,7	8,5	9,3	12,7	13,7
C. de Frango	4,0	4,5	5,2	5,4	6,6	7,2	7,4	8,8
Café	7,7	7,6	6,2	6,7	12,0	9,2	10,5	12,1
Algodão	8,4	8,1	6,8	5,9	7,3	7,5	10,1	11,7
Vinho	8,5	8,5	8,9	8,0	8,9	9,3	11,5	11,1
Comp. Cacau	9,8	9,3	9,6	9,6	9,3	9,2	13,6	10,2
Couros	6,7	5,2	5,4	5,1	6,5	7,1	7,6	8,1
Arroz	4,1	4,3	5,3	5,0	6,0	5,8	7,1	7,6
Carne Enlatada	4,2	4,6	4,8	4,6	5,0	5,6	6,2	6,8
Óleo de Palma	2,5	2,8	3,2	3,3	5,2	7,1	5,7	6,3
Outros	163,8	168,0	182,3	173,8	200,4	226,1	216,7	219,6
<b>Total</b>	<b>326,6</b>	<b>329,4</b>	<b>354,8</b>	<b>335,8</b>	<b>380,3</b>	<b>417,0</b>	<b>463,7</b>	<b>480,8</b>

FONTE: FAO/USDA

(\* dados preliminares)

(1) Inclui laranja, tangerina, mexericica, limão, lima, outras frutas cítricas, banana, uvas, passas, coco seco e castanha, pêra, pêssego e abacaxi.

Também pode ser observado, no Quadro I, que nos grandes complexos alimentícios o crescimento significativo nas exportações ocorreu a partir de 1994. No caso de lácteos, por exemplo, entre 1990 e 1993, o crescimento foi de apenas 15,3%. Entre esse ano e 1997 a taxa foi de 54,3%. Da mesma forma no complexo frutas, o aumento entre 1990 e 1993 foi de apenas 9,1%, enquanto entre esse ano e 1997 ficou em 60,1% e no complexo soja, em 11,1% e 53,7% respectivamente.

A composição do comércio agrícola também sofreu alterações nas últimas décadas. O Gráfico I mostra como esse aspecto se comportou entre 1972 e 1997, considerando os produtos processados e in natura.

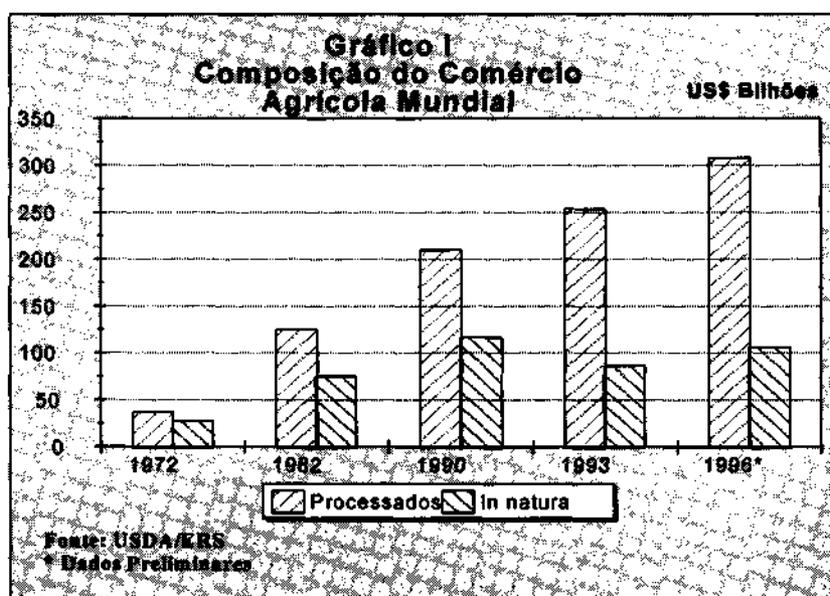
Em 1972, a participação dos produtos processados, com maior valor agregado, foi de 58% do volume total de US\$ 65 bilhões. Nos dez anos seguintes, em que o comércio mundial de commodities praticamente triplicou

(em 1982 chegou a US\$ 201 bilhões) essa participação cresceu cinco pontos percentuais. Em 1997, quando as exportações mundiais atingiram US\$ 480,8 bilhões, os produtos agrícolas processados representaram mais 71% do volume total.

No comércio mundial de produtos agrícolas os EUA são, de longe, os maiores exportadores, com aproximadamente US\$ 57,1 bilhões em 1997, seguido dos Países Baixos, devido a sua posição de entreposto comercial da Europa, com pouco mais de US\$ 41 bilhões.

Em seguida vem a França, com mais de US\$ 39 bilhões. Dado o excelente desempenho das exportações agrícolas em 1997, os dados preliminares indicam que nesse ano o Brasil passou de oitavo lugar obtido em 1996 para sexto lugar (Quadro II, a seguir).

Vale destacar que para os países com forte vocação para o agribusiness como os do MERCOSUL - que eram sistematicamente penalizados por práticas altamente protecionistas por parte de alguns países desenvolvidos - a desregulamentação do comércio agrícola mundial iniciada na Rodada Uruguai, e que sem dúvida será ampliada na Rodada do Milênio, traz duas grandes vantagens. A primeira é a possibilidade concreta da ampliação de alguns mercados consumidores tradicionalmente protegidos por elevadas barreiras alfandegárias e a segunda é a eliminação gradativa dos subsídios nas



**Quadro II**  
Principais Exportadores de Produtos Agrícolas

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
EUA	45,2	44,6	48,2	47,7	52,3	55,4	60,3	57,1
P.BAIXOS	30,9	30,9	33,7	29,3	35,8	38,7	37,3	41,3
FRANÇA	33,4	32,7	36,2	33,3	34,7	36,2	40,4	39,2
ALEMANHA	20,3	21,9	24,1	21,3	23,0	22,9	26,5	26,5
AUSTRÁLIA	11,7	10,4	11,0	11,1	11,9	13,3	16,1	19,1
BRASIL	8,8	8,0	9,1	9,7	12,6	13,4	14,3	18,8
R.UNIDO	12,7	13,5	15,1	13,1	12,9	14,3	15,4	16,2
ITÁLIA	11,1	11,9	13,0	11,9	13,1	14,1	16,9	15,3
CHINA	10,2	11,6	12,0	12,1	14,5	12,3	14,3	12,3
ESPAÑA	7,8	8,9	9,5	9,7	10,9	11,2	15,0	11,4
TAILÂNDIA	5,4	5,8	6,7	6,0	7,1	9,1	9,5	10,5
DINAMARCA	8,2	8,5	9,1	8,2	8,9	9,0	10,4	9,0
ARGENTINA	7,0	7,1	7,1	6,7	7,8	8,6	9,8	10,3
MALÁSIA	4,4	4,4	4,9	5,0	6,6	6,7	7,8	8,2
N.ZELÂNDIA	4,7	4,7	5,1	4,9	5,4	6,1	6,6	7,3
HONG KONG	3,6	4,3	4,8	4,6	5,4	5,4	6,2	6,2
OUTROS	101,1	100,2	105,2	101,2	117,3	141,8	156,9	172,1
TOTAL	326,4	329,3	354,8	335,8	380,3	417,0	463,7	480,8

\*Dados Preliminares

Fonte: FAO/USDA

Elaboração: DEPLAN/SPA/MA

exportações, previstas na agenda da Organização Mundial do Comércio.

Com as novas negociações da OMC, o mercado internacional de produtos agrícolas deverá se desenvolver com menos distorções, e dentro de uma nova perspectiva caracterizada por considerável expansão da demanda mundial por alimentos, e por um ambiente competitivo mais saudável.

Dessa forma, os próximos anos serão cruciais para o agribusiness do MERCOSUL no âmbito internacional. Com seu imenso potencial agrícola, a região tem condições técnicas de aproveitar a tendência cada vez mais forte de liberalização do comércio mundial, particularmente o agrícola, aumentando significativamente as exportações agrícolas e firmando novas posições no mercado internacional, para tornar-se, em um prazo relativamente curto, o segundo maior bloco exportador de produtos agrícolas do mundo, logo depois dos Estados Unidos.

Os fatores decisivos são escala e eficiência. Os países do Mercosul têm que operar em larga escala no agribusiness internacional e buscar o máximo de eficiência em todos os elos da cadeia produtiva, a fim de operar com

segurança na conquista de novos mercados. Afinal, o espírito que norteou a criação do Mercosul não foi a ampliação do comércio entre seus membros (que basicamente têm dotação de fatores semelhante), mas, sim, a ampliação do comércio do bloco com os demais países do mundo.

Quando à demanda de alimentos, vale lembrar que, na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial feita na última Conferência Mundial para Alimentação da FAO, realizada em novembro passado, os chefes de Estado e de Governo presentes se comprometeram a reduzir pela metade, antes do ano 2015, a população subnutrida do mundo, que hoje é estimada em 800 milhões de pessoas. Esta demanda reprimida de alguma forma tem que ser atendida, parte expressiva dela através de compras no mercado internacional. O perfil desta demanda só poderá ser melhor estimado a partir da implementação desses compromissos, devendo ser objeto de estudos mais aprofundados para melhor caracterizá-la.

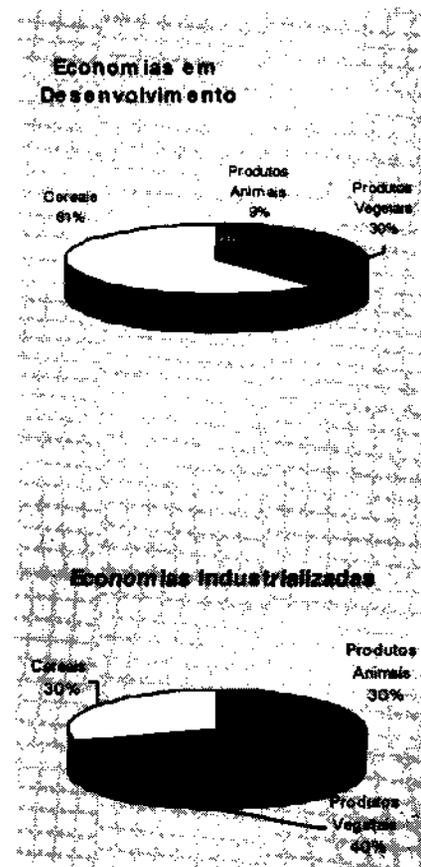
Juntamente com essa demanda adicional, mudanças significativas na estrutura da demanda mundial de produtos agroalimentares estão associadas à evolução da renda das pessoas em de-

corrência do processo de desenvolvimento/industrialização/urbanização.

O perfil da dieta em economias em desenvolvimento e em economias industrializadas, por exemplo, mostra diferenças muito importantes, sendo um indicador de tendências quando da ocorrência do crescimento da renda associada aos processos mencionados.

O Gráfico II mostra que os cereais compõem 61% da dieta dos países em desenvolvimento enquanto, nos países industrializados, é de apenas 30%. Os vegetais representam 30% da dieta nos países em desenvolvimento e 40% nos países industrializados. No caso dos produtos animais, representam 9% da dieta nos países em desenvolvimento e 30% nos países industrializados. Essa é outra informação relevante para a definição das macro-tendências econômicas com evidentes impactos na estrutura da demanda mundial de produtos agroalimentares.

**Gráfico II**



Da mesma forma, outras mudanças constatadas com o processo de desenvolvimento/industrialização/urbanização, inclusive com a crescente participação da mulher na força formal de trabalho, associados à alimentação fora de casa, em que os "fast foods" representam uma parcela importante, e geram visíveis impactos na demanda por óleos vegetais. No caso do Brasil tem-se como exemplo de mudança dos hábitos de consumo alimentar associado a este processo a relativa estagnação do consumo de feijão, também associado ao processo de urbanização.

Na parte social, pelo menos na agricultura, a nova tendência para o futuro é a ênfase em programas de desenvolvimento rural, diretamente relacionados com a melhoria na qualidade de vida da população rural.

Como se sabe, no tocante às políticas domésticas de suporte à agricultura, os acordos da OMC dividiram essas políticas em dois grupos: políticas permitidas, como as de apoio direto ao desenvolvimento rural (estradas, eletrificação, educação, capacitação de mão-de-obra e alguns tipos de transferências diretas e financiamentos) e outras políticas, que afetam os preços de mercado, e portanto são sujeitas a redução, como as políticas de suporte de preços.

Nesse ponto, vale chamar a atenção para a experiência brasileira (que, sem dúvida, foi também vivida com maior ou menor intensidade pelos demais membros do MERCOSUL) na utilização de instrumentos de apoio à agricultura.

Durante todo o processo de desenvolvimento da agricultura brasileira, a ênfase das políticas governamentais foi em cima dos chamados instrumentos de mercado (crédito rural e política de garantia de preços mínimos) e pouca atenção foi dada à transferência dos chamados bens públicos (infra-estrutura, educação rural, pesquisa, informações etc.) para

o setor agrícola.

Apesar dessas políticas governamentais terem promovido, com sucesso, a expansão da fronteira agrícola e a utilização da imensa base territorial brasileira na produção de grãos, isso foi conseguido com imenso custo social na forma de desperdícios de recursos do sistema oficial de crédito (comprovado pela análise da relação entre o volume de crédito e a produção de grãos), estímulo à inflação (uso de fontes inflacionárias), concentração de renda (poucos tinham acesso ao crédito oficial), e principalmente na falta de visão estratégica com relação ao futuro.

Numa época em que as sociedades mais avançadas já demonstravam as grandes vantagens do setor público investir, em larga escala, em desenvolvimento rural - ou seja, na transferência dos bens públicos para a agricultura e nas desvantagens dos chamados instrumentos de mercado -, o governo brasileiro investia, através do SNCR, mais de US\$ 400 dólares para obter uma tonelada de grãos, quando em 1965, foram necessários apenas US\$ 34,5 e, em 1996, apenas US\$ 62,7 na aquisição de milhões de toneladas de produtos para segurar preços.

Depois de constatar que mais de US\$ 331,1 bilhões foram aplicados na agricultura e mais de US\$ 31,5 bilhões foram transferidos na forma de subsídios, entre 1965 e 1997, vale perguntar como seria hoje o transporte das safras e a qualidade de vida da população rural se parte destes recursos tivessem sido aplicados em investimentos de longo prazo, particularmente em infra-estrutura e educação.

Na verdade, a falta de ênfase na construção de boas estradas, escolas, hospitais, sistemas de comunicações, eletrificação rural e equipamentos de apoio ao funcionamento dos mercados teve dois efeitos negativos, que contribuíram para a aceleração do fluxo migratório do campo para a cidade e cujos reflexos são sentidos atualmente

com grande intensidade pela sociedade brasileira. O primeiro foi ampliar a diferença entre o padrão de vida rural e urbano e o segundo, elevar consideravelmente os custos de transação dos produtos agrícolas, dificultando com isso a ampliação dos mercados (doméstico e internacional) e, portanto, inviabilizando na prática o aproveitamento em maior escala do imenso potencial agrícola do país (e o que isso representa em termos de geração de empregos, divisas etc.).

Com relação ao meio ambiente, tudo indica que a conjugação do novo modelo de atuação do Estado na economia, com a crescente inserção dos países do Mercosul no mercado internacional, ao contrário do que muitos imaginam, vai acelerar o uso de métodos e formas de produção que utilizam cada vez mais tecnologias compatíveis com a preservação ambiental, dentro do sistema conhecido como "agricultura sustentável".

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

Evidentemente, mesmo a longo prazo, ainda continuará sendo necessária a transferência, em larga escala, para o setor agrícola, de energia na forma de combustíveis e nutrientes minerais e de produtos químicos (para controle de pragas), para atender as necessidades de crescimento da demanda mundial de alimentos.

Todavia, o surgimento de técnicas de produção que atendem às exi-

gências de um meio ambiente mais saudável (e que podem ser usadas na produção de alimentos em larga escala), a consciência cada vez maior da sociedade de que mesmo em países com baixo coeficiente de utilização da terra agricultável como o Brasil, existem limites claros ao uso desordenado dos recursos naturais, e a pressão crescente dos consumidores por alimentos mais saudáveis, estão contribuindo decisivamente para que esse sistema de exploração (logicamente com grande diferenças regionais ou locais) já tenha atingido o seu ponto de saturação.

Um exemplo disso é a utilização crescente do "plantio direto", uma tecnologia que carrega fortes elementos de sustentabilidade, introduzida no

Brasil no início da década de setenta, e somente levada a sério, como alternativa ecológica viável, em anos recentes. Em 1973, as áreas com plantio direto não chegavam a 200.000 hectares. Para 1998, a previsão é de que 7 milhões de hectares serão cultivado no sistema de plantio direto (Gráfico III).

Ressalte-se que a aplicação crescente dos princípios da sustentabilidade está sendo conseqüência direta da crescente preocupação da sociedade com as práticas conservacionistas e da própria abertura comercial, já que os consumidores, principalmente os dos países mais avançados, estão dando um grau de atenção cada vez maior ao controle de qualidade dos produtos, notadamente em termos de poluição

(uso de agrotóxicos).

As principais características da agricultura sustentável tendem a ser: a) utilização mais racional e parcimoniosa de instrumentos de curto prazo, como o crédito rural no apoio oficial à agricultura; b) agricultura mais orientada para o mercado, com a retirada crescente do governo do processo de comercialização; c) maior ênfase aos programas de desenvolvimento rural, principalmente os relacionados com infra-estrutura e educação; d) crescimento acelerado da chamada agricultura natural; e) preocupação maior com o meio ambiente e f) maior influência das variáveis que comandam o comércio internacional, nas decisões do produtor rural.

Gráfico III

