

### O MERCOSUL E OS MERCADOS ASIÁTICOS DE PRODUTOS

Pedro Tejo<sup>(1)</sup>

#### 1. Introdução

Existem muitas dúvidas no mundo do “agribusiness” quando se diz que as economias do Mercosul estão irremediavelmente vinculadas aos mercados dos países asiáticos. Essa questão pode ser colocada nos seguintes termos: quais são as possibilidades reais e potenciais de complementaridade que têm nossos produtos nestes mercados com a oferta interna de cada um e com as preferências de seus consumidores e que panorama internacional enfrentariam estes produtos se decidíssemos no futuro ampliar estes mercados?

No transcurso das últimas décadas, o MERCOSUL, e em particular o Brasil, alcançou uma posição praticamente inexistente no passado com produtos agrofloretais nos mercados asiá-

ticos. A participação ainda não é significativa, mas o volume de compras desses produtos, realizado pelo países asiáticos no mercado internacional indicam que o MERCOSUL e o Brasil têm grande um espaço para competir com o outros fornecedores desses mercados, que em princípio parecem muito distantes.

Porém, alguns produtos têm perdido importância dentro do total das compras realizadas pelos asiáticos. Do mesmo modo existem produtos que seguem uma trajetória muito ativa e ascendente nesses mercados. É portanto de importância estratégica ter com clareza o posicionamento que nossos produtos nestes mercados.

Por outro lado, o cenário para a agricultura, tanto em termos mundiais como para o mercado o asiático, não

está isento de dificuldades. Predomina um protecionismo disfarçado, tornando-se portanto necessário dar passos para uma maior transparência, especialmente levando em conta os parcos resultados alcançados pela Rodada do Milênio celebrada em Sattle.

Tudo indica que os diversos atores estão em um processo de ganhar tempo dentro de uma trajetória a longo prazo que, inevitavelmente, vai conduzir à globalização dos mercados. Fortalecer nossa capacidade negociadora e nossas alianças comerciais regionais com o resto do mundo são as conclusões mais evidentes que surgem quando se analisam esses temas.

#### 2. Importância dos Mercados Asiáticos

Uma forma de melhorar o conhecimento dos mercados asiáticos e verificar o papel que desempenham nossos produtos agrofloretais é analisar as compras que os países dessa região efetuam destes produtos nos mercados do mundo, e dentro das compras qual é a participação do Mercosul. Essa é uma metodologia desenvolvida pela Cepal e que tem resultado em uma in-

(1) Pesquisador da Unidade Agrícola da CEPAL.

interessante alternativa aos propósitos de uma melhor identificação dos mercados asiáticos e do posição nele alcançada.

A primeira observação é que nosso comércio agroflorestais com essa região não é substantivo. O Mercosul abastece não mais que 20% do total das importações realizadas pelos países asiáticos.

Os quatro quintos restantes são fornecidos por outros países. Em teoria, essa é a margem a ser disputada com os países que competem conosco, se quisermos ampliar nossa participação na Ásia.

Em outras palavras, isso significa que existe um grande potencial para aumentar a participação das exportações agrícolas do Mercosul nesses mercados.

Todavia, nem todos os produtos que chegam a esse mercado têm as mesmas características. Existem produtos com mercados muito dinâmicos, no sentido que os países asiáticos têm aumentado suas compras no exterior e nos quais, por sua vez, o Mercosul tem aumentado a sua participação como ocorre com frutas, legumes e carnes, entre os principais alimentos, e tabaco, madeiras e papel, entre os demais produtos agroindustriais.

Mas com outros produtos que igualmente estão aumentando sua participação nos mercados asiáticos, temos diminuído nossa presença, como tem ocorrido com as exportações de laticínios, com produtos para a alimentação animal e com as bebidas alcoólicas.

Por outro lado, existem produtos que os mercados asiáticos estão importando menos. Nessas as vendas do Mercosul estão diminuindo sua participação, como tem ocorrido com os cereais, açúcar, café, cacau, couros e azeites. Mas também há produtos, onde apesar da redução dos compras efetuadas pelos asiáticos, mantemos uma presença crescente, como tem ocorrido com

as sementes oleaginosas, com as fibras têxteis e com a polpa de papel.

Se buscarmos uma representação que ordene essa informação, podemos construir uma matriz de quatro quadrantes diferenciados cada um em função do comportamento dinâmico ou estático do mercado em estudo, como ilustrado no quadro 1.

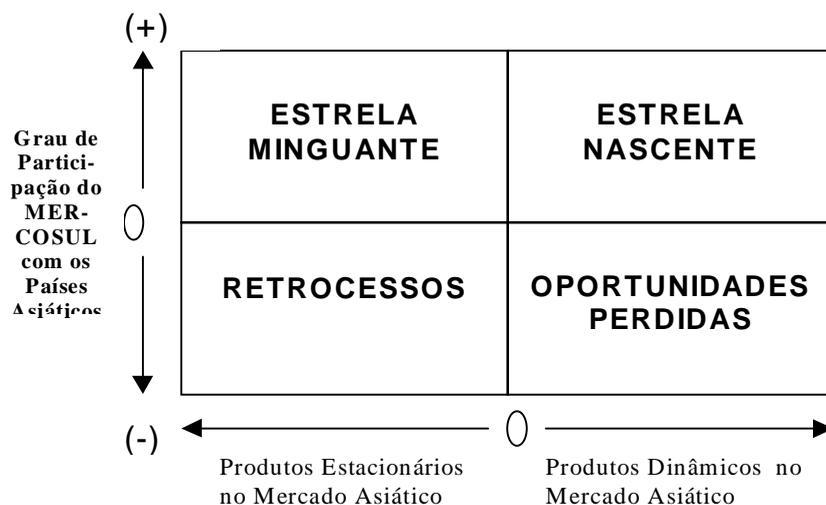
No primeiro quadrante estão in-

cente. São produtos que se denominam estrelas minguantes.

### 3.0 Brasil nos Mercados Asiáticos

As informações disponíveis permitem separar o Japão dos demais países asiáticos. Entre 1986 e 1996, o Brasil manteve um comércio relativamente dinâmico no mercado japonês e um

**Quadro 1**  
**MATRIZ DE COMPETITIVIDADE**  
**(Participação no Mercado Agropecuário)**



cluídos os produtos cujas vendas do Mercosul estão crescendo, em mercados que são dinâmicos; isto é, onde as compras asiáticas no exterior estão aumentando. Podemos dizer que eles se comportam como estrelas nascentes. No 2º quadrante aparecem os produtos cujas vendas estão diminuindo e que correspondem a produtos com os quais estamos perdendo oportunidades. No 3º quadrante estão os produtos que nos mercados asiáticos estão diminuindo sua presença e dos quais, por sua vez, temos cada vez menos participação, isto é, produtos que são classificados como em retrocesso. Finalmente, no quarto quadrante estão os produtos dos quais, apesar de estarem em retrocesso, o Mercosul mantém uma presença cres-

retrocesso nos outros mercados asiáticos.

As características já descritas refletem em termos gerais o que tem sido o comércio do Brasil no mercado japonês. Seguindo os quadros 2 e 3, é possível identificar e qualificar os produtos brasileiros que participam no comércio com o Japão, e representar o peso de cada um.

Os produtos mais dinâmicos (estrelas nascentes) são os legumes, frutas, carnes e tabaco entre os agropecuários e madeira e papel entre os florestais. A participação do Brasil, neste caso, aumentou de 0,8% para 1,6% das compras que o Japão realizou nos mercados internacionais. Eles foram muito dinâmi-

**Quadro 2**  
**BRASIL: PRODUTOS E COMÉRCIO COM O JAPÃO - 1986-1996**

<b>ESTRELAS MINGUANTES</b>	<b>ESTRELAS NASCENTES</b>
Sementes oleaginosas Polpa de papel Algodão e Fibras Têxteis	Carnes e Preparados Legumes e Frutas Fumo Madeira Serrada Madeira Elaborada Papel e Pasta de Papel
<b>RETROCESSO</b>	<b>OPORTUNIDADES PERDIDAS</b>
Cereais e Preparados Açúcar Café e Cacau Azeites oleaginosos	Lácteos Farelo para animais Bebidas alcóolicas

Fonte: Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Segundo dados de TadeCan. Eclac/World Bank 1999.

**Quadro 3**  
**IMPORTÂNCIA DO BRASIL NO COMÉRCIO AGROPECUÁRIO COM O JAPÃO**

<b>ESTRELAS MINGUANTES</b>	<b>ESTRELAS NASCENTES</b>
Participação do Brasil: 1985: <b>3.3%</b> 1996: <b>6.9%</b>	Participação do Brasil 1985: <b>0.8%</b> 1996: <b>1.6%</b>
Contribuição para o Japão  1985: <b>2.9%</b> 1996: <b>1.9%</b>	Contribuição para o Japão  1985: <b>5.5%</b> 1996: <b>8.5%</b>
<b>RETROCESSOS</b>	<b>OPORTUNIDADES PERDIDAS</b>
Participação do Brasil: 1985: <b>4.3%</b> 1996: <b>2.8%</b>	Participação do Brasil: 1985: <b>1.3%</b> 1996: <b>0.7%</b>
Contribuição para o Japão  1985: <b>5.2%</b> 1996: <b>3.3%</b>	Contribuição para o Japão  1985: <b>3.9%</b> 1996: <b>5.7%</b>

Fonte: Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Segundo dados de TadeCan. Eclac/World Bank 1999.

**Quadro 4****O BRASIL NO COMÉRCIO AGROPECUÁRIO DOS DEMAIS PAÍSES ASIÁTICOS(a)**

<b>ESTRELAS MINGUANTES</b>	<b>ESTRELAS NASCENTES</b>
Cereais e Preparados Legumes e Frutas Café , Cacau Sementes Oleaginosas Azeites Oleaginosos Madeira Serrada	Forragens Polpa de Papel
<b>RETROCESSO</b>	<b>OPORTUNIDADES PERDIDAS</b>
Carnes e Preparados Produtos Lácteos Açúcar Fumo e Manufaturas Algodão e Fibras Manufaturados de caucho	Bebidas alcóolicas Papel, Pasta de Papel

(a): Hong Kong, Indonésia, Coréia, Filipinas, Singapura, China, Índia, Malásia e Tailândia  
 Fonte: Unidade de Desenvolvimento Agrícola, CEPAL, Segundo dados de TadeCan. Eclac/World Bank 1999.

**Quadro 5****IMPORTAÇÕES DO BRASIL PARA O COMÉRCIO AGROPECUÁRIO DOS DEMAIS PAÍSES ASIÁTICOS (a)**

<b>ESTRELAS MINGUANTES</b>	<b>ESTRELAS NASCENTES</b>
Participação do Brasil: 1985: <b>2.0%</b> 1996: <b>3.8%</b>  Contribuição para o Japão  1985: <b>5.2%</b> 1996: <b>2.9%</b>	Participação do Brasil 1985: <b>2.2%</b> 1996: <b>4.8%</b>  Contribuição para o Japão  1985: <b>1.6%</b> 1996: <b>2.1%</b>
<b>RETROCESSOS</b>	<b>OPORTUNIDADES PERDIDAS</b>
Participação do Brasil: 1985: <b>2.7%</b> 1996: <b>2.3%</b>  Contribuição para o Japão  1985: <b>4.4%</b> 1996: <b>2.7%</b>	Participação do Brasil: 1985: <b>1.3%</b> 1996: <b>0.7%</b>  Contribuição para o Japão  1985: <b>2.0%</b> 1996: <b>2.3%</b>

(a): Hong Kong, Indonésia, Coréia, Filipinas, Singapura, China, Índia, Malásia e Tailândia  
 Fonte: Unid. de Desenvolvimento Agrícola, CEPAL, Segundo dados de TadeCan. Eclac/World Bank 1999.

cos no sentido que representam 5,5% das importações totais do Japão e agora representam 8,5% desse total. Nas oportunidades perdidas estão os produtos lácteos, forragem animal e bebidas alcoólicas cujas compras do Japão no Brasil diminuíram de 1,3% para 0,7%, apesar das compras japonesas desses produtos nos mercados internacionais terem aumentado de 3,9% para 5,7%. Os produtos em retrocesso estão no grupo dos cereais, açúcar, café e cacau, e mais as oleaginosas, onde o Brasil, decresceu de 4,3% para 2,8%.

Ao mesmo tempo, o Japão diminuiu as compras desses produtos no exterior de 5,2% obtidos em anos anteriores para 3,3% nos anos mais recentes. No grupo dos produtos em queda (estrelas minguantes), o Brasil segue aumentando sua participação no mercado japonês em produtos como sementes oleaginosas, algodão e fibras têxteis e polpa de papel, passando de 3,3% para 6,9%, apesar de, no total das importações do Japão, esses produtos terem diminuído em importância, caindo de 2,9% no passado para somente 1,9% na atualidade.

Considerando os demais países asiáticos, isto é, Hong Kong, Indonésia, Coréia, Filipina, Singapura, China, Índia e Tailândia, as experiências bem sucedidas nas exportações do Brasil a esses mercados, foram limitadas durante esses anos.

Efetivamente, os produtos dinâmicos (estrelas nascentes) nesses mercados são muito poucos e se limitam à ração animal e polpa de papel, que representaram os 2,2% das importações desses produtos nos mercados asiáticos procedentes do Brasil e, agora, representam 4,8%.

Esses mercados vêm ampliando as importações desses produtos no total das compras externas, passando de 1,6% a 2,1%. As oportunidades perdidas neste caso se limitam às bebidas alcoólicas, ao papel e pasta de madeira, dado

que o Brasil participava com 1,3% das importações desses países e agora só vende o equivalente a 0,6%, sendo que a participação desses produtos no total de suas compras no exterior aumentavam de 2,0% para 2,2%.

No quadro de retrocesso, há um grupo importante de produtos exportados pelo Brasil para esses mercados. Entre eles estão carnes, produtos lácteos, açúcar, tabaco, algodão e manufaturados de couro. Chegaram a significar 2,7% das compras dos demais países asiáticos e diminuíram a 2,3%. Essas compras, dentro do total das importações desses países, reduziram-se de 4,4% a 2,7%.

A relação de produtos brasileiros dirigidos a mercados em declínio (estrelas minguantes) é também numerosa. Estão nesta condição os cereais, legumes e frutas, café, cacau, sementes oleaginosas, azeites e madeiras. O Brasil aumentou sua presença nos últimos anos de 2% para 3,8% das importações asiáticas desses produtos. Por outro lado, esses países que chegaram a gastar com tais produtos o equivalente a 5,2% do total de suas importações, na atualidade gastam somente 2,9%.

#### 4. Condicionantes do Comércio

As oportunidades de comércio nos mercados asiáticos não estão livres das barreiras que afetam, na atualidade, o resto do mercado internacional de produtos agropecuários.

Uma análise do estado atual dos mercados mundiais requer, antes de mais nada, não esquecer a existência de temas de grande envergadura para o comércio futuro, surgidos na Rodada do Milênio em Seattle, onde predominou um grau elevado de desacertos focados outra vez na agricultura, com as posições divergentes dos Estados Unidos, da União Européia, do Grupo de Cairns e do Japão.

A idéia de multifuncionalidade, como também o protecionismo perverso, e a importância do meio ambiente,

assim como a dos assuntos de trabalho são os quatro temas mais críticos nos mercados agrícolas da atualidade.

Alguns membros da OMC têm postulado a necessidade de que as políticas agrícolas sejam consideradas como políticas multifuncionais, ou seja, que cumpram outros propósitos, além dos econômicos. Em tal postura estão a união Européia, Suíça, Noruega, Japão e Coréia. Como exemplo, eles alegam que as políticas para o setor também estão extremamente ligadas à preservação da vida rural, ao bem-estar animal e à paisagem.

Por outro lado, a experiência, nos últimos anos, dos países em desenvolvimento revela que o instrumento mais protecionista e discriminatório aplicado no comércio tem sido o uso abusivo dos direitos antidumping. As autoridades de países como os Estados Unidos manifestam sua cerrada oposição à consideração do tema.

Também ocorre que as fronteiras entre o sistema multilateral de comércio e os esforços para proteger a vida e saúde animal e vegetal não são claras, acirrando as disputas em torno de um tema politicamente tão sensível como este. Por último, em vários países, particularmente os industrializados, tem sido crescente a pressão política para incorporar à OMC obrigações sobre o cumprimento das normas trabalhistas básicas da organização Internacional do Trabalho (OIT). O sistema de solução de controvérsias da OMC é muito atrativo, pois permite a aplicação de sanções comerciais nos casos de não cumprimento dos fatos que são examinados nos "painéis". Esta opção é combatida pela maioria dos países, principalmente pelos países em desenvolvimento, que vêem nela uma nova desculpa protecionista de parte dos países desenvolvidos. Os opositores consideram que se deve fortalecer a OIT e não atribuir à OMC objetivos alheios ao comércio.

Uma segunda aproximação deve levar em conta o estado do comércio em cinco aspectos, que na atualidade são

centrais para as reais opções que pode ter um país como o Brasil no comércio mundial. Esses aspectos, igualmente sujeitos a debate, como os anteriores são: a situação tarifária nos mercados asiáticos, o panorama de ajuda interna ao comércio, o nível de proteção, o nível das barreiras técnicas e as condições prevalentes nas solicitações no sistema de solução de controvérsias.

Apesar da grande redução das mesmas, os produtos agrícolas operam com tarifas negociadas em relação a uma média geral, que ainda são maiores nos produtos elaborados com matéria-prima agropecuárias. Ou seja, são gravados de forma crescente à medida que aumenta o valor agregado dos produtos.

Nos países desenvolvidos, os produtos agropecuários são gravados ao valor de 3,5 vezes sobre o gravame que afeta o resto das importações desses países. E os produtos elaborados da agricultura têm escala de gravame de 3 vezes para os semi-elaborados, e 5 vezes para os produtos elaborados com relação ao gravame que suportam os produtos agropecuários não elaborados. Veja os quadros 6 e 7.

No tocante às medidas de ajuda interna, existe um conjunto de acordos sobre a agricultura na OMC que re-

**Quadro 6**  
**Tarifas Segundo**  
**Tipos de Produtos**

	Tarifas Sim-ples	Tarifas para produtos Agrícolas
Estados Unidos	3.9%	10.7%
Japão	4.7%	26.0%
União Européia	7.2%	20.8%

Fonte: Staff paper TPRD-98-02 OMC maio 1998.

**Quadro 7**  
**JAPÃO**  
**Escala Tarifária para Produtos da**  
**Agropecuária e da Pesca**

Produtos Primários	
Agropecuários	12.2%
Silvicultura	3.3%
Pesca	5.8%
Produtos Agroindustriais	
Primeira fase de elaboração	35.0%
Produtos Acabados	64.5%

Fonte: OMC.

gula a produção interna e a oferta exportável. Principalmente o Japão tem adotado nas negociações sobre este tema uma das posições mais conservadoras, sustentando que se deve manter sem modificações os ditos acordos e opondo-se a sua revisão e atualização como solicitam outros países asiáticos como a Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia. Conservar os acordos significa manter o conteúdo do que se denomina as caixas verde, azul e âmbar. O acordo contempla formas permitidas de ajuda que se traduzem em apoio, mas fora do âmbito da produção, como, por exemplo, em infra-estrutura, informações e desenvolvimento rural (caixa verde).

Também os pagamentos a produtores no âmbito da pequena e média empresas, para o desenvolvimento rural, para tecnologia de proteção do meio ambiente, pagamentos diretos aos produtores destinados a reduzir a produção e os subsídios para a redução de cultivos ilegais (caixa azul). Esses apoios que contemplam o acordo seriam válidos nos países se operarem em contexto global e definidos na política macroeconômica, que inclui revisão de aspectos como as taxas de interesse preferencial que tem predominado na agricultura ou nos mecanismos de subsídios gerais dirigidos ao setor (caixa âmbar).

As medidas de proteção ao comércio (anti-dumping, salvaguardas, direitos compensatórios) se aplicam aos setores mais tradicionais das economias e afetam majoritariamente os países em desenvolvimento. Os países mais ativos na aplicação de medidas antidumping são os Estados Unidos, a União Européia, Austrália e Canadá. Cabe assinalar, sem embargo, que a agricultura tem sido o setor menos afetado. Na aplicação de salvaguardas os produtos da agricultura mais expostos têm sido os alimentos e, em particular, as carnes. Os países mais ativos têm sido os Estados Unidos, Índia e Coréia. Nos direitos compensatórios nas linhas tarifárias vale ressaltar que o Japão é um dos países que mais freqüentemente

recorrem a este tipo de mecanismo.

Nas barreiras técnicas, a sua aplicação tornou-se uma discrepância para os países em desenvolvimento devido à grande facilidade com que os países de destino de suas exportações as utilizam. A falta de definição no âmbito multilateral gera grandes complicações na certificação dos produtos como, por exemplo, dos controles de qualidade, sujeitos às divergências que surgem entre os padrões obrigatórios e voluntários. Só se conta com uma regulamentação mais completa das medidas sanitárias e fitossanitárias, pois existem nessa área medidas baseadas em princípios mais técnicos e o compromisso da aplicação das normas internacionais (Codex Alimentarius).

O sistema de solução de controvérsia, nem sempre vem sendo bem considerado e aceito pelos países menos desenvolvidos, de vez que geralmente as consultas se transformam, no final, em mais uma desvantagem para estes no momento em que as reclamações contra os países desenvolvidos atravessam esse mecanismo.

O Quadro 8 apresenta uma relação dos países que lançaram mão desse mecanismo. A maioria das reclamações são provenientes de países desenvolvidos, e a agricultura é o setor mais atingido.

**Quadro 8**  
**Consultas ao Órgão de**  
**Soluções e Controvérsias**  
**da Rodada Uruguiaia,**  
**1995-Julho de 1999**

Países Mais Recorrentes	Número de casos	Temas considerados	Número de casos
Estados Unidos	32	Agricultura	21
Canadá	6	Têxteis	10
União Européia	29	Serviços	4
Japão	7	Indústria automotiva	6
Coréia	7	Subsídios/ Dumping	32
Índia	8	Propriedade intelectual	16
Austrália	5	Barreira Técnica	9
Argentina	8	Salvaguardas	5
Brasil	6	Outros	31
México	3		
Outros	23		

---

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial/CEPAL Análises de Competitividade dos países, TradeCan, 1999.  
CEPAL Panorama de la inserción Internacional de América Latina y el Caribe, LC/G.2038-P,1998  
El Desafío de las Nuevas Negociaciones Comerciales Multilaterales para América Latina u el Caribe, División de Comercio Internacional y Financiamiento, 1998
- Fukasaku, Kuchiro Economic Regionalization and Intra-industry Trade: Pacific-Asian Perspectives, Paris, OCDE,1992.
- Kawayama, Mikio Perspectivas del Comercio entre América Latina y Asia y el Pacífico, Cepal, LC/L. 1082, 1998
- OMC Informe Anual, Ginebra, 1996, 1997 y 1998

**Tradução de**  
**Carlos Nayro Coelho e Elisabeth Alves**  
**Secretaria de Política Agrícola**