

### NEGOCIAÇÕES AGRÍCOLAS: EXISTE UMA SAÍDA?

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

**P**ara os países em desenvolvimento como o Brasil, onde o agronegócio é competitivo e estratégico, as negociações na área agrícola (como as previstas para 2001 na OMC) visando a um comércio mundial mais livre e menos distorcido por barreiras protecionistas e subsídios são sempre motivo para a criação de expectativas otimistas.

Infelizmente, a reunião de Seattle, no final de 1999, que seria o segundo grande passo nessa direção (o primeiro foi a Rodada Uruguai), redundou no fracasso do qual todos têm conhecimento.

Vários fatores contribuíram para o fracasso. O primeiro foi o “economic setting”, ou seja, as condições econômicas, tanto globais como setoriais, prevaletentes. Em termos globais, a reunião ocorreu numa época em que os países, com maior ou menor intensidade, ainda estavam vivendo o rescaldo das crises asiática e russa, com todas as teses que defendem a volta do protecionismo ainda pairando sobre o sistema econômico mundial.

Em termos setoriais, em virtude da conjugação da retração da demanda de alguns países-chave atingidos pelas crises mencionadas, com as elevadas taxas de crescimento da produção das principais “commodities”, o agronegócio mundial estava passando pelos seus piores momentos das últimas décadas em virtude das baixas cotações dos produtos agrícolas.

Dessa forma, diferentemente da época em que os acordos da Rodada Uruguai foram celebrados<sup>(2)</sup>, por ocasião da reunião de Seattle os “lobbies” agrícolas tanto dos EUA como da União Européia estavam atuando com capacidade máxima, reivindicando a volta das velhas políticas de apoio ao setor agrícola, baseadas na concessão de subsídios e na proteção contra importações.

Os EUA, que tradicionalmente vinham travando uma luta aberta contra as políticas protecionistas da União Européia (UE) e do Japão, resolveram adotar uma posição ambígua e deixar os defensores do livre comércio como o Brasil, a ver navios (descarregados naturalmente).

A mudança da posição americana foi um forte indício do que estava sendo planejado nos bastidores do USDA e do Congresso e um prelúdio do que ocorreria no futuro imediato. Em recente seminário em Washington<sup>(3)</sup>, o secretário do USDA, Dan Glickman, anunciou orgulhosamente que o Governo, nos últimos dois anos (i.e depois de Seattle), já transferiu mais de US\$ 24 bilhões, na forma de subsídios diretos, para os agricultores americanos, e que sem isso dezenas de milhares deles teriam entrado em processo de falência.

Evidentemente, sem o apoio explícito dos EUA, ficou difícil enfrentar o protecionismo histórico e arraigado dos europeus, japoneses, coreanos e, por tabela, de outros

<sup>(1)</sup> PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia (EUA), Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola e Coordenador do Conselho Editorial da Revista de Política Agrícola.

<sup>(2)</sup> Na época em que os acordos da Rodada foram aprovados, ainda não existia sinal de crise financeira mundial (apenas o Japão continuava a enfrentar recessão gerada pelos desequilíbrios de seu sistema bancário) e as demandas dos agricultores dos principais blocos produtores mundiais eram centradas na retirada do governo do setor. Os lemas, inclusive, eram do tipo “hands off” ou “freedom to farm”, que significam deixar o mercado comandar livremente a alocação de recursos na agricultura.

<sup>(3)</sup> No fórum “The New Landscape”, promovido pelo “Farm Journal”, em 28/11/2000.

países.

*O fracasso de Seattle trouxe basicamente duas lições. A primeira, é que nas negociações multilaterais, apesar do grande número de atores envolvidos, todo o processo é comandado pelos grandes blocos econômicos mundiais. A segunda é que os interesses setoriais continuam dominando o processo geral de formulação de políticas, inclusive de comércio exterior, nesses blocos.*

*No momento em que se discute a retomada formal das negociações multilaterais da OMC na área agrícola, qual seria uma estratégia de atuação do Brasil (e eventualmente do Grupo de Cairns) nas discussões, tendo em vista a nova escalada protecionista dos EUA e a decisão firme dos países da UE de continuarem com seus pesados sistemas de apoio à agricultura? Evidentemente, trata-se de uma questão muito difícil quando se sabe que os países da OCDE transferem anualmente mais de US\$ 380 bilhões (mais da metade do PIB brasileiro) para seus agricultores na forma de subsídios diretos e indiretos.*

*Para o Brasil, trata-se de uma questão particularmente sensível. Das três mudanças profundas que ocorreram na economia brasileira no decorrer da década de noventa, uma foi a abertura comercial (as outras, a desestatização e a estabilização).*

*Antes da abertura, o modelo de desenvolvimento brasileiro era essencialmente autárquico/estatal, baseado no princípio da substituição de importações e na forte presença do Estado na economia. Com o passar do tempo, esse modelo terminou aprisionando a política macroeconômica em um desequilíbrio fiscal crônico que, entre outras mazelas, impediu o crescimento do PIB e gerou a escalada inflacionária, que exigiu a troca da moeda nacional seis vezes no período entre 1985 e 1994.*

*No lado real da economia, esse modelo favoreceu a ineficiência e o atraso tecnológico em alguns setores industriais — como o automotivo — e atrasou a adoção de tecnologias modernas em setores estratégico - como telecomunicações e informática.*

*Além disso, o viés anticomércio exterior do modelo brasileiro gerou uma menor relação exportação/PIB em comparação com as economias mais importantes do mundo sendo o Brasil o único país cuja posição no “ranking” dos exportadores não reflete a posição no “ranking” das maiores economias. Atualmente as exportações brasileiras representam apenas 6% do PIB.*

*A abertura para o comércio exterior não foi resultado apenas de parâmetros domésticos ou de decisões políticas “ad hoc”. A internacionalização da economia foi fruto principalmente da necessidade de se absorver com rapidez e eficiência as novas tecnologias, métodos e sistemas de produção desenvolvidos e aplicados em escala global, para modernizar e dinamizar o sistema econômico.*

*No momento em que se optou pela abertura do mercado brasileiro, tinha-se consciência de que haveria uma pressão muito grande sobre as importações. Historicamente, a economia brasileira foi isolada por barreiras proibitivas*

*e controles alfandegários de todos os tipos, o que gerou uma demanda reprimida por bens importados.*

*Assim, as exportações totais cresceram 62,7% entre 1990 e 1999 e as importações cresceram 179,1%. Embora o início da abertura comercial tenha ocorrido a partir de 1990, até 1994 a balança comercial ainda apresentou saldos positivos (que variaram entre US\$ 14,8 bilhões em 1991 e US\$ 10,4 bilhões em 1994). A partir de 1995, o saldo passou a ser crescentemente negativo, até atingir US\$ 8,4 bilhões em 1997. Depois desse ano, em virtude de algumas medidas restritivas às importações de alguns produtos, caiu para US\$ 6,4 bilhões em 1998. Com a nova política cambial, caiu para US\$ 1,2 bilhão em 1999. Apesar da previsão inicial da geração de um elevado saldo positivo em 2000, esse objetivo não foi alcançado.*

*Apesar da melhoria na situação da balança comercial depois da mudança no câmbio, o grande fator de exposição da economia brasileira é o déficit em conta corrente. Como as exportações não acompanharam as importações, o déficit em conta corrente, que em 1994 era de apenas US\$ 1,68 bilhão, passou para US\$ 33,6 bilhões em 1998 e US\$ 25,0 bilhões em 1999.*

*Para cobrir esse déficit em transações correntes existem três alternativas: investimentos diretos, empréstimos externos e geração de saldos positivos na balança comercial. No caso brasileiro, como as exportações não cresceram mais que as importações, as duas primeiras alternativas têm sido as utilizadas para fechar o balanço de pagamentos. O grande problema é que, no longo prazo, essas duas alternativas tendem a agravar a situação do déficit, devido à remessa de lucros e pagamentos de juros. Portanto, para solucionar o problema de forma estrutural, só resta a terceira alternativa, que é a geração de grandes saldos positivos na balança comercial.*

*Como a geração desses grandes saldos via fechamento unilateral da economia brasileira às importações, além de ferir os acordos subscritos pelo Brasil na OMC, seria um enorme retrocesso na direção do modelo autárquico anterior, a solução é a realização de um grande esforço nacional para aumentar as exportações.*

*Dada a situação estratégica do agronegócio nacional em termos de competitividade (o custo de produção da soja no cerrado, por exemplo, é 60% menor que nos EUA) e de geração líquida de divisas (o saldo da balança do agronegócio em 1999 atingiu mais de US\$ 14 bilhões), qualquer esforço para melhorar o saldo da balança comercial passa por um crescimento significativo das exportações agrícolas.*

*O sucesso das negociações e a eliminação de algumas barreiras alfandegárias que incidem sobre produtos agrícolas brasileiros em alguns mercados importantes são, portanto, essenciais para a expansão das exportações na escala necessária para se obter no longo prazo equilíbrio nas contas externas.*

*No mundo da diplomacia comercial existem dois tipos de negociações: as negociações multilaterais e as ne-*

gociações bilaterais. Nas negociações multilaterais (como as da OMC) são definidas regras específicas ou gerais (a serem cumpridas pelos signatários) na área do comércio exterior propriamente dita, ou em áreas que afetam o comércio exterior. A grande vantagem das regras multilaterais é que elas podem definir um padrão geral de comportamento, reduzindo o espaço de decisões arbitrárias na área de política comercial e de suporte setorial dos países signatários, criando assim um ambiente de mercado de menor risco e, portanto, mais propício para o planejamento e atuação dos agentes envolvidos. A grande desvantagem é que, dados os inúmeros interesses envolvidos, geralmente essas negociações são morosas e complexas, e, como foi dito antes, os grandes peso-pesados da economia mundial é que terminam por impor suas preferências em virtude da forte concentração de poder de barganha nas mãos desses países.

Desta forma, para os países em desenvolvimento, como o Brasil, o poder de barganha (“bargaining power”) que em qualquer tipo de negociação é um elemento essencial na definição de regras “justas” que reflitam os interesses das partes envolvidas, praticamente desaparece nas negociações multilaterais.

A formação de blocos de países em desenvolvimento, ou do tipo Grupo de Cairns, tende a ser ineficaz (como, aliás, tem sido até o momento), primeiramente porque a sua formação pouco altera o equilíbrio do poder econômico mundial e, em segundo lugar, porque muitas vezes dentro do próprio grupo os interesses são tão divergentes que se torna difícil chegar-se a uma agenda consensual nos tópicos mais importantes. As intermináveis disputas com a Argentina são exemplos dessas divergências.

Resta, então, para esses países três opções: a) o estabelecimento de uma estratégia de atuação baseada não em poder de barganha, mas em “issues” que de uma forma ou de outra sensibilizem os detentores do poder econômico mundial para as graves conseqüências macroeconômicas do protecionismo agrícola; b) a criação de “lobbies” junto ao Congresso e Governos desses países para contrabalançar a influência dos “lobbies” setoriais <sup>(4)</sup> e 3) dar importância maior às negociações bilaterais, onde é possível utilizar de uma forma ou de outra o poder de barganha.

A experiência mostra que um país em desenvolvimento só entra na linha de preocupação do mundo desenvolvido quando existe uma ameaça concreta de “default” e risco sistêmico, ou quando o fluxo migratório ilegal está ameaçando a segurança, o bem-estar ou o emprego de algum grupo de concidadãos.

A rápida entrega do cheque de US\$ 42 bilhões pelo Governo americano ao México em 1994 foi uma clara de-

monstração do temor do risco sistêmico. Já o grande apoio ao desenvolvimento do México, através do NAFTA, representa um aprendizado (um pouco tardio, claro, pois atualmente nos EUA existem mais de 40 milhões de mexicanos) de que é impossível deter um fluxo migratório com a construção de muros e controles policiais<sup>(5)</sup>.

A crise cambial do Brasil, no final de 1998, mostrou para alguns que o risco sistêmico não é tão sério como muitos imaginavam, o que de certa forma está retardando a formalização do pacote de ajuda à Argentina. Contudo, é bom lembrar que as crises financeiras ou cambiais em um mundo globalizado tendem cada vez mais a ser sistêmicas pela própria integração dos mercados e pelo próprio comportamento dos agentes econômicos em face do risco.

Além disso, é bom lembrar que a crise asiática teve efeito sistêmico e a rápida recuperação das economias daquela região deveu-se em grande parte ao excelente estado das finanças públicas e das contas externas da maioria dos países atingidos. Nos últimos doze meses, por exemplo, o saldo em conta corrente da Coreia foi de US\$ 28,8 bilhões; o da Tailândia, de US\$ 13,3 bilhões; o da Indonésia, de 4,4 bilhões; o da Malásia, de US\$ 9,4 bilhões; o de Taiwan, de US\$ 6,4 bilhões e o de Hong Kong, de US\$ 600 milhões.

Com um déficit em conta corrente de US\$ 27 bilhões previsto para o ano 2000, a ser coberto basicamente com empréstimos e investimentos diretos, e uma dívida externa beirando os US\$ 200 bilhões é evidente que no longo prazo o Brasil corre um sério perigo de “default” com enormes chances de risco sistêmico (devido ao tamanho de sua economia), caso não haja um crescimento considerável no saldo da balança comercial, que, como se sabe, depende em grande escala das exportações agrícolas. O “efeito dominó” da crise brasileira de 1998 não ocorreu, primeiro, porque a crise asiática já estava praticamente superada e, segundo, porque houve pronta ajuda dos órgãos internacionais como o FMI. Mesmo assim, os parceiros do Mercosul até hoje estão sentindo seus efeitos.

Os fatores macroeconômicos, portanto, devem ser colocados nas negociações, tanto multilaterais quanto bilaterais, como um forte elemento de persuasão. Nas multilaterais, em substituição ao poder de barganha. Em todos os “rounds” deve ser mostrado de forma bastante explícita que, da mesma forma que os efeitos positivos da globalização tendem a trazer benefícios para todos, uma crise cambial de grandes proporções nos países em desenvolvimento como o Brasil, devido à “unfair trade” ou às práticas protecionistas contra alguns produtos agrícolas (ou de origem agrícola), pode trazer graves danos para os sistema financeiro mundial e colocar em sério risco o grande volume de investimento

<sup>(4)</sup> Em todas as fases das negociações agrícolas, é evidente que o processo de formulação das políticas comerciais dos países industrializados está profundamente contaminado pela influência de “lobbies” setoriais, na maioria das vezes formado por pequenos grupos (como o dos produtores de laranja e açúcar dos EUA, produtores de frango e açúcar da UE, etc.) que terminam por impor seus interesses contra os interesses do resto da sociedade e dos países em desenvolvimento, que produzem esses produtos com elevado grau de competitividade. Desta forma, dificilmente qualquer esforço dentro do modelo diplomático tradicional dará qualquer resultado positivo. A alternativa seria então tentar reverter a influência desses “lobbies” usando os mesmos métodos de convencimento por eles usados.

<sup>(5)</sup> Recentemente a Espanha foi palco de um acontecimento interessante, que mostra a importância dessa “issue” na Europa. No início do ano, a TV européia mostrou, com bastante destaque, grupos de produtores agrícolas espanhóis destruindo grande quantidade de frutas e verduras procedente do Marrocos (transportadas em caminhões) na tentativa de impedir a entrada desses produtos na Espanha. Coincidentemente, seis meses depois, a TV européia mostrava também com destaque que o desembarque noturno de hordas de marroquinos nas costa mediterrânea da Espanha estava ameaçando a segurança de vários vilarejos e fazendas, sendo, portanto, motivo de grande preocupação das autoridades espanholas.

---

realizado nesses países.

Da mesma forma que os países da UE entenderam que para superar o problema da produção de drogas, alguns países da América Latina tinham que ter um tratamento diferenciado em termos de acesso ao mercado europeu, é obvio que o mesmo raciocínio deve se aplicar a países com grandes “déficits” em conta corrente.

Além das negociações para eliminar barreiras alfandegárias, é evidente que o Brasil precisa formular uma estratégia comercial de longo alcance, que considere todos os aspectos da diplomacia comercial discutidos acima. Existe um amplo leque de alternativas, ainda pouco explorado pelo governo e pelos empresários brasileiros na área externa, como o uso em escala compatível com o tamanho da economia brasileira dos modernos mecanismos de promoção comercial.

A diplomacia tradicional, estruturada nas relações de poder político e militar voltadas para questões de segurança nacional, precisa ser substituída rapidamente por uma diplomacia mais dinâmica e eficiente voltada para as rela-

ções econômicas e comerciais do Brasil com outros países. As embaixadas brasileiras devem ser transformadas em verdadeiros escritórios de vendas de produtos brasileiros no exterior.

Na área doméstica, tem que haver uma visão consensual da sociedade de que a grande prioridade nacional deve ser aumentar as exportações e colocá-las em um nível compatível com o tamanho da economia brasileira. Discussões do tipo desenvolvimento versus estabilização, a que a mídia nacional tem dado grande atenção ultimamente, não têm nenhum sentido no atual contexto. No caso de uma “débâcle” cambial, não haverá nem uma coisa nem outra.

Em termos operacionais, não custa repetir a necessidade urgente de se eliminar rapidamente os entraves ainda existentes na infra-estrutura, na tributação e na burocracia exigida para uma operação normal de exportação. Com relação à documentação exigida no Brasil, cabe lembrar que nos EUA, por exemplo, para se realizar uma operação normal de exportação, os exportadores americanos só precisam de um documento.