

Aspectos da política agrícola japonesa

Sérgio Rodrigues dos Santos¹

Introdução

O presente artigo pretende examinar alguns dos principais aspectos da política agrícola japonesa, a partir da perspectiva dos interesses brasileiros em termos de acesso ao mercado doméstico nipônico. Com vistas a contextualizar o tema, é oportuno mencionar alguns dados sobre a estrutura do setor agrícola no Japão.

O Japão possui uma população de 127 milhões de habitantes e território de 337.000 km², dos quais apenas 13 são utilizáveis para a agricultura, indústria e habitação. A agricultura responde por cerca de 1,4 % do PIB. Se consideramos a definição ampla do setor (abrangendo a agricultura de base e a indústria pesqueira, a indústria de processamento de alimentos, de insumos agrícolas e o segmento de produtos florestais), a cifra alcança 10,5 % do PIB, embora existam diferenças regionais importantes.

A força de trabalho engajada na produção agrícola corresponde a cerca de 4,5 % da população economicamente ativa (aproximadamente 2,8 milhões de pessoas). O número de propriedades rurais vem declinando gradualmente: de 6,06 milhões de propriedades em 1960, para 3,03 milhões em 2002. Atualmente, do total de propriedades agrícolas existentes, considera-se que 2,25 milhões encontram-se dedicadas à agricultura comercial (i.e., cultivo de mais de 30 acres, renda anual superior a 500 mil ienes / US\$ 5 mil / resultante da comercialização de produtos agrícolas).

Do total de propriedades agrícolas de natureza comercial, apenas 19,5 % dos proprietários retiraram seu sustento exclusivamente da atividade produtiva rural; 13,3 % dispõem de rendas de outras proveniências e 67,1 % recebem renda de outros setores da economia que são maiores do que sua renda agrícola. Em 2002, o número de agricultores dedicados à agricultura comercial situou-se em 3,75 milhões de pessoas. Cerca de 55 % desse total são cidadãos com mais de 65 anos de idade. A área agrícola cultivada no Japão alcançava 6,09 milhões de hectares em 1961. Em 2002, havia declinado para 4,76 milhões de hectares. As principais razões apontadas para o declínio da área cultivada são: i) o abandono das propriedades agrícolas (51 %); e ii) a conversão da terra agrícola para outros propósitos (27 %). Esse cenário de abandono das terras agrícolas e de envelhecimento da população dedicada a atividades rurais se torna mais complexo quando se leva em conta que o tamanho médio das propriedades agrícolas no Japão é de 2 ha.

Tal circunstância, por si só, já dificulta obter a escala de produção necessária para avanços significativos no aumento da produtividade. Além disso, note-se que a legislação japonesa limita a titularidade de propriedades agrícolas apenas a pessoas físicas e a cooperativas. A posse de terras agrícolas por parte de empresas e corporações privadas – mesmo aquelas do segmento do agronegócio – geralmente é proibida pela lei. Para revitalizar o setor, o governo japonês pretende

¹ Sérgio Rodrigues dos Santos é diplomata. Foi responsável pelo acompanhamento dos temas agrícolas na Embaixada do Brasil em Tóquio, de 2003 a 2006. As idéias e opiniões expressas neste artigo são exclusivamente do autor e não refletem as posições do Ministério das Relações Exteriores sobre o assunto.

remover tais limitações, mirando-se sobretudo no modelo da agroindústria européia².

Como se sabe, apesar do baixo grau de participação no PIB, o setor agrícola japonês tem enorme peso na política interna do país, tal como evidenciado pelo forte lobby de representantes do setor rural do país no Parlamento (a Dieta), na burocracia e na base de sustentação do partido governista, o Partido Liberal Democrático (PLD). O próprio Ministro da Agricultura tradicionalmente exerce pouca influência na formulação da política agrícola no Japão.

O Comitê de Política Agrícola do PLD e os estamentos burocráticos do Ministério da Agricultura, Florestas e Pesca (Maff) desempenham um papel mais determinante na definição de políticas e diretrizes do setor. As vozes mais favoráveis ao livre comércio e contrárias à manutenção das medidas de proteção ao setor agrícola (inclusive por seus efeitos negativos sobre a capacidade ofensiva do Japão em negociações comerciais internacionais) vêm principalmente do setor industrial exportador, de seus representantes na Dieta e da burocracia do Ministério da Economia, Comércio e Indústria (Meti).

A despeito do peso econômico do setor manufatureiro/exportador, sua influência política é bem menos importante do que a do setor agrícola. Isso se deve, fundamentalmente, ao fato de que no sistema político-eleitoral japonês a distribuição de votos entre os distritos eleitorais privilegia, com grande desproporção, as áreas rurais do país em detrimento dos segmentos urbanos (o voto de um eleitor de distrito considerado rural equivale a cinco votos das áreas urbanas). A consideração de possíveis reformas no setor agrícola na Dieta e na burocracia caminha com lentidão e raras são as manifestações de flexibilidade da postura japonesa em discussões sobre temas agrícolas em foros internacionais.

A seguir, traça-se um panorama geral da política agrícola japonesa, com destaque para os seguintes elementos: segurança alimentar, acesso a

mercado (medidas tarifárias e não-tarifárias), e subsídios.

Segurança alimentar

A garantia de fornecimento estável e - na medida do possível - auto-suficiente de produtos agrícolas e gêneros alimentícios constitui o objetivo central da política agrícola japonesa. A taxa de auto-suficiência alimentar do país (medida em termos de consumo de calorias pela população) declinou de 73 % em 1965, para os atuais 40 %, transformando o Japão, ao longo desse período, no maior importador líquido de alimentos do mundo. Esse nível de auto-suficiência seria ainda menor na ausência das medidas de política comercial adotadas pelo governo japonês, com vistas à proteção de sua produção doméstica, com destaque para restrições de acesso a mercado (tarifárias e não-tarifárias) e medidas de apoio ao produtor (subsídios).

Essa situação de declínio constante do índice de auto-suficiência alimentar gera preocupações na população japonesa. Pesam no imaginário popular - e entre a burocracia japonesa - as memórias da escassez de alimentos durante a Segunda Guerra Mundial e nos anos do pós-guerra, bem como as restrições impostas pelos Estados Unidos às exportações de soja na década de 1970 e que, em certa medida, foram responsáveis pelo apoio japonês ao desenvolvimento do Programa de Cooperação NipoBrasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer) no Brasil.

Em março de 2000, as autoridades japonesas revisaram a Lei Básica para Alimentação, a agricultura e as regiões rurais estabelecendo o objetivo de não apenas garantir a estabilidade da oferta de alimentos como também aumentar a taxa de auto-suficiência dos então 40 % para 45 % até 2015, sobretudo mediante o aumento da taxa de produtividade doméstica³.

Esse aumento da produtividade seria obtido com o aumento do grau de profissionalização dos proprietários rurais e, ao mesmo tempo, com a redução daqueles que se dedicam parcialmente ao

² Dados obtidos junto ao Ministério da Agricultura, Florestas e Pesca do Japão (Maff).

³ OCDE (2005).

cultivo agrícola pelo fato de disporem de uma segunda fonte de emprego e renda. Por sua vez, as autoridades japonesas reconhecem que a estratégia que pretendem adotar enfrenta o dilema de como estimular a dedicação integral à agricultura em face da tendência de queda de preços.

O objetivo envolveria o duplo desafio de atender os anseios dos consumidores de maior qualidade e sanidade dos alimentos a preços competitivos e, ao mesmo tempo, atrair novos empreendedores para a agricultura, demonstrando que a produção de alimentos pode ser uma atividade lucrativa. Uma das medidas em consideração se refere ao levantamento da proibição à atuação de corporações privadas no setor agrícola, tal como mencionado anteriormente⁴.

Existem muitas visões críticas em relação à probabilidade de êxito desses esforços. Não só a situação demográfica do Japão e o tamanho diminuto das propriedades agrícolas conspirariam contra essa estratégia, mas também existiriam outros fatores que impediriam um avanço real no aumento da produtividade e da maior profissionalização da agricultura japonesa.

Esses fatores incluiriam o alto preço da terra no Japão e a relutância existente em vender terras agrícolas que são transmitidas de geração em geração. Além disso, tendo em vista o peso desproporcional dos distritos eleitorais rurais no atual sistema político japonês, existiria extrema relutância do Partido Liberal Democrático em efetuar reformas radicais na estrutura do setor agrícola do país, alienando um dos seus principais redutos de sustentação política.

Acesso a mercado

As principais medidas tarifárias usadas pelo Japão na proteção de seu setor agrícola são o recurso à escalada tarifária (aumento progressivo tão maior seja o índice de valor agregado do pro-

duto), tarifas variáveis e compostas (combinação de alíquotas específicas e ad valorem, além de alternância sazonal entre diferentes tipos de alíquota) e o recurso a grande número de tarifas específicas (ao invés de tarifas ad valorem).

Nesse último caso, os equivalentes ad valorem chegam a variar entre 42 e cerca de 400 % (arroz), chegando mesmo a 810 % (feijão). Em 2006, a tarifa média aplicada no setor agrícola foi de 18,8 %, ou três vezes superior à média tarifária geral. Cabe menção também ao uso freqüente de quotas tarifárias para produtos agrícolas, com destaque para arroz, trigo e lácteos⁵.

Ainda no que se refere a barreiras tarifárias, cabe mencionar que o Japão vem concedendo acesso preferencial, sob a forma de quotas tarifárias, para países com quem tem negociado Acordos de Livre Comércio nos últimos anos (Cingapura, México, Filipinas, Tailândia, Malásia, Coreia e Chile). No acordo de livre comércio concluído com o México, por exemplo, o Japão concedeu quota tarifária para suco de laranja (o Brasil é o maior fornecedor desse produto para o mercado japonês, com 75 % das importações totais em 2004).

Nas negociações com a Tailândia, o Japão fez oferta de uma quota para carne de frango, outro produto de grande interesse para o Brasil no mercado nipônico⁶. Ainda não há estudos detalhados sobre os efeitos de tais acordos sobre o nível de acesso dos produtos agrícolas brasileiros ao mercado japonês. Contudo, não seria descabido supor que, no caso do Acordo de Livre Comércio (ALC) com a Tailândia, tal impacto deverá ser importante em produtos como a carne de frango.

No que tange a barreiras não-tarifárias, cabe destaque às medidas de natureza sanitária e fitossanitária, cuja aplicação – deve-se mencionar – costuma orientar-se mais bem por questões de precaução do que por avaliações de risco devidamente baseadas em critérios científicos.

⁴ Em setembro de 2005, o parlamento japonês aprovou uma emenda à Lei de Gerenciamento da Agricultura (Agricultural Management Reinforcement Law) permitindo a posse de terras agrícolas por parte de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos.

⁵ OMC (2004, 2006).

⁶ Em 2004, o produto brasileiro correspondeu a 85 % das importações japonesas, ocupando o espaço aberto pela proibição às importações da China e da Tailândia, principais fornecedores tradicionais do Japão, por conta de ocorrência de gripe aviária naqueles países.

Desde 2002, a política japonesa nessa área vem sofrendo modificações com adoção de práticas ainda mais restritas. Nesse contexto, destaca-se a aprovação pelo parlamento japonês, em meados de 2003, da *New Food Safety Basic Law*. Essa legislação estabeleceu novas diretrizes relativas à sanidade animal e inocuidade alimentar, a exemplo de rigorosos requisitos de rastreabilidade, e reformulou a estrutura de agências governamentais responsáveis pelo assunto, com a criação do *Food Safety and Consumer Affairs Bureau*. Esse órgão, ao qual estão vinculadas unidades tanto do Ministério da Agricultura, Florestas e Pesca (Maff) como do Ministério da Saúde (MHLW), passou a atuar como instância coordenadora do tratamento dos temas relativos a sanidade animal e inocuidade alimentar de modo geral.

Em parte, tais mudanças se explicam como uma reação do governo às pressões exercidas pelos consumidores japoneses na esteira dos escândalos associados à ocorrência de Encefalopatia Espongiforme Bovina (BSE) no Japão desde fins de 2001 e a outros escândalos alimentares, sobretudo no que concerne a fraudes praticadas na rotulagem de determinados produtos.

Os padrões internacionais mais conhecidos em matéria sanitária, a exemplo da Organização Mundial de Sanidade Animal (OIE), e fitossanitária, como os da *International Plant Protection Convention* (IPPC) na maioria dos casos são rejeitados pelas autoridades japonesas com base na alegação de que seriam pouco rígidos. No que tange aos padrões internacionais de sanidade animal, o Japão se recusa a aceitar o princípio da regionalização em matéria de áreas livres de doenças animais infecciosas (*pest or disease-free areas or regions*), princípio este consagrado pela OIE.

Em relação à febre aftosa, por exemplo, o governo japonês exige que a totalidade do território de um determinado país esteja livre da doença e que tal situação prevaleça sem vacinação. É por isso

que o Japão mantém proibição à importação de carne bovina in natura do Brasil. Os requisitos e exigências adotados por outros importantes países desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos e da União Européia, tampouco são considerados suficientemente seguros pelas autoridades japonesas⁷.

Subsídios

Com relação a subsídios, cabe enfatizar que, embora o Japão não faça uso de subsídios à exportação, o montante gasto pelo país no apoio à produção interna está entre os maiores do mundo. O volume total dos recursos financeiros transferidos direta ou indiretamente pelo Estado ao produtor, medido pelo *Producer Support Estimate* (PSE) da OCDE, equivale a cerca de 1,3 % do PIB (cerca de US\$ 70 bilhões), sendo praticamente igual ao próprio nível de participação do setor na economia japonesa (1,4 %).

Acredita-se que grande parte desse volume de apoio interno tenha efeito distorcivo, particularmente no que se refere à ajuda oferecida sob a forma de políticas de preços administrados e de pagamentos diretos vinculados a metas de produção (*production targets*). Adicionalmente, tais modalidades de apoio, além de distorcer padrões de comércio ao inflar artificialmente a produção, também acabam causando danos ao meio ambiente ao estimular o uso intensivo de insumos agrícolas⁸.

Em termos de sua porcentagem da receita do setor agrícola, embora o volume de apoio ao produtor tenha sido reduzido de 61 % de 1986-1988 para 58 % de 2002-2004, esse montante ainda é quase duas vezes superior à média dos demais membros da OCDE. Os principais produtos beneficiados pela política de subsídios agrícolas são o arroz, seguido, de longe, pelo trigo e outros tipos de grãos.

⁷ Outro exemplo ilustrativo da postura japonesa nessa matéria diz respeito às negociações em torno do acesso das mangas brasileiras ao mercado japonês, que se estenderam por quase 30 anos.

⁸ OCDE (2005); OMC (2004, 2006).

No mesmo período, de 2002 a 2004, os preços dos produtos agrícolas no mercado doméstico japonês continuaram cerca de duas vezes e meia mais altos do que os preços internacionais, com pouca alteração em relação ao período 1986-1988. Os preços de custo (ou custo de produção) de alguns produtos agrícolas são sete vezes mais caros do que os preços internacionais (arroz), seis vezes mais caros (trigo) e mesmo oito vezes mais caros (açúcar). Estima-se que o custo de produção de 1 t de açúcar em Okinawa (principal região produtora) fique em torno de US\$ 1.000 dólares, ou cerca de oito vezes mais do que o custo de produção no Brasil, por exemplo⁹.

Em 2003, a receita bruta do setor agrícola (o valor bruto da produção) foi duas vezes e meia superior ao que teria sido na ausência do apoio estatal. Portanto, é esse mix de medidas de apoio estatal que, em combinação com as medidas tarifárias e

não-tarifárias de proteção do mercado doméstico, tem permitido ao Japão sustentar o funcionamento de sua produção agrícola doméstica, mantendo inalterado, em torno de 40 %, o índice de auto-suficiência alimentar do país.

Referências

OMC/WTO. Organização Mundial do Comércio. Trade Policy Review. Japan, 2004.

OMC/WTO. Organização Mundial do Comércio. Trade Policy Review. Japan, 2006.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation. [Paris], 2005.

OMC/WTO. Organização Mundial do Comércio. Comitê de Agricultura. [Genebra], 2004. (Documento. G/AG/N/JPN,98)

⁹ OCDE (2005).