
O AGRIBUSINESS BRASILEIRO E AS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Marcos Sawaya Jank¹

1.A Complexidade das Negociações Internacionais

Causa certo temor o despreparo da sociedade brasileira para lidar com as negociações simultâneas que o Brasil estará enfrentando nos próximos três anos: OMC, AICA e o Acordo Mercosul-União Européia. Nos EUA, esses são temas relativamente ausentes da opinião pública e da grande imprensa. Mas os americanos contam com uma secular “máquina negociadora” que agrega os interesses das grandes corporações multinacionais, vários órgãos da administração e o Legislativo, fora uma intensa pressão de ONGs e lobbies organizados. Além disso, há o suporte técnico permanente de think tanks e centenas de PhDs nas universidades e em órgãos de pesquisa, que geram um impressionante volume de estudos e análises sobre os efeitos dessas negociações sobre comércio, investimentos, empregos e outros.

No Brasil, há algum tempo os assuntos de política comercial definitivamente ganharam a primeira página dos jornais e devem agora entrar para valer no futuro. O tema da ALCA, por exemplo, vem despertando opiniões calorosas, quase sempre do tipo “oito ou oitenta”, ou seja, a Alca seria “excelente” na visão de uns ou “péssima”, na visão de outros. O primoroso artigo “ALCA: entre Wall Street e a CNBB”, publicado por Marcelo de Paiva Abreu (Estado, 1.º/4, B2),

mostra a pobreza da repetição de chavões País afora.

É importante a imprensa brasileira levar esse debate para as ruas. Essas negociações poderão definir boa parte do que o País vai ser daqui a 30 anos, e a imprensa precisa cumprir o seu papel. O que realmente preocupa é que a sociedade organizada e, particularmente, os nossos negociadores ainda carecem de um suporte mais efetivo por parte das entidades privadas e do mundo acadêmico.

Tome-se o exemplo da negociação de “acesso a mercados”, o principal tema discutido em fóruns regionais de negociação do tipo da ALCA e do Acordo Mercosul-União Européia. Recorde-se que o objetivo central da ALCA é a formação de uma zona de livre comércio entre 34 países americanos, que se faz basicamente por meio da eliminação de todas as tarifas alfandegárias no comércio intrabloco. Todas? Não necessariamente. Os países podem colocar uma pequena quantidade de produtos - em geral até 15% do universo tarifário - em “listas de exceção” à zona de livre comércio, por se tratar de setores sensíveis às suas respectivas economias.

É aí que entra o “problema técnico” de conhecer ex-ante a sensibilidade das tarifas de cada país com que se está negociando. O assunto é extremamente complexo. O universo de tarifas de um país geralmente compreende cerca de 10 mil posições tarifárias definidas pela nomenclatura do sistema harmonizado (SH), desagregadas a oito ou mais dígitos. Ocorre que o sistema só permite comparações entre países num grau menor de desagregação, a seis dígitos. Por exemplo, a posição 240110 sempre será “fumo em folhas” para todos os países que adotam o SH. Só que a posição

¹ Marcos Sawaya Jank é professor da Universidade de São Paulo e consultor do BID. O autor expressa seus pontos de vista em caráter pessoal. Email: msjank@usp.br

24011065 é um subitem desse produto, definido como “Tobacco, not stemmed or stripped, not or not over 35% wrapper tobacco, flue-cured burley” pelos EUA e sem paralelo em outras listas, já que cada país define o que quer acima de seis dígitos. E é no oitavo dígito que residem os verdadeiros problemas. Nos EUA a posição 24011065 tem tarifa de 350%, mas o item de seis dígitos, que pode ser comparado internacionalmente, 240110 (fumo em folhas), tem tarifa equivalente de 42,5%. Portanto, as posições que são comparáveis internacionalmente normalmente já “deceparam” todos os “picos tarifários” existentes, que são essas tarifas pontuais altíssimas que aparecem no oitavo dígito. Este sugestivo exemplo do “fumo” ilustra com perfeição o que o Brasil vai encontrar pela frente nas mesas de negociação, se não se preparar adequadamente.

Não bastassem os picos tarifários, há ainda o problema das escaladas tarifárias, que é a presença de tarifas que crescem à medida que aumenta o valor adicionado do produto importado. Há igualmente o problema das quotas tarifárias, que são certas posições tarifárias “sensíveis” que contam com duas tarifas, uma bastante baixa para importações dentro de um pequeno limite prefixado (a chamada quota) e outra, absolutamente indecente, para tudo o que superar tal limite. O exemplo acima, do fumo em folhas, é um desses casos, mas nem todos os picos são quotas tarifárias.

Há ainda o problema dos acordos preferenciais, já que a ALCA será formada não apenas por 34 países isolados, mas também pelo cruzamento das regras e preferências de cinco acordos regionais preexistentes nas Américas: Nafta, Mercosul, Comunidade Andina, Mercado Comum Centro-Americano e Comunidade do Caribe. Essa mistura de blocos forma o que o economista Jagdish Bhagwati costuma chamar de “prato de espaguete”, expressão que traduz com perfeição o que pode ocorrer com as tarifas e as regras de origem quando há sobreposição de acordos preferenciais de comércio.

E essas são só as chamadas barreiras tarifárias. Depois ainda há as barreiras não-tarifárias, que se dividem basicamente em restrições quantitativas (quotas, proibições, restrições voluntárias de exportações), barreiras sanitárias e barreiras técnicas (relacionadas com regras de licenciamento, embalagens, volumes, ingredientes, rotulagem, etc.). E, para fechar, ainda há os mecanismos de defesa comercial - antidumping, direitos compensatórios e salvaguardas -, que são regras de comércio que podem afetar o acesso aos mercados. São cerca de 10 mil posições tarifárias a oito dígitos

por país. E são 34 países envolvidos na negociação da ALCA e 144 países envolvidos na OMC!

E, ainda, tudo o que foi mencionado até aqui tem basicamente que ver com a parte de acesso a mercados de bens. Depois ainda vêm serviços, investimentos, propriedade intelectual, subsídios agrícolas, meio ambiente, políticas de concorrência e por aí fora. Isso é o que eu estou aqui chamando de “complexidade das negociações”.

Só para ilustrar essa complexidade, tomemos o exemplo das tarifas dos EUA e do Brasil (Tabela 1). As tarifas americanas que estarão sendo oferecidas nas mesas de negociação da OMC e da Alca são, na média, cerca de três vezes inferiores às brasileiras. Só que os EUA têm uma grande quantidade de tarifas próximas da casa dos 3%, sua tarifa mediana, que convivem com um reduzidíssimo número de picos tarifários que puxam a média para 5,4%. De fato, os EUA apresentam pouco mais de 100 posições tarifárias entre 35% e 350%, num universo de 10.350 posições, que protegem de forma “cirúrgica” produtos como fumo, laticínios, açúcar, suco de laranja, álcool, chocolates, amendoim e calçados. Observe-se que 35% é a maior tarifa aplicada pelo Brasil. Portanto, se, na média, a economia americana é bem mais aberta que a brasileira, por outro lado os EUA praticam picos tarifários pontuais que literalmente “isolam” do mercado um punhado de produtos sensíveis. Produtos que, infelizmente, têm importância estratégica para o Brasil e que poderão facilmente ser incluídos em “listas de exceção” pelos EUA, se prevalecer a regra dos 15%.

Note-se que esse valor de até 15% dos produtos em lista de exceção nunca foi definido *stricto sensu* e é uma aberração inaceitável que adiciona muito “molho de tomate” ao prato de espaguete. Os dados acima mostram, com muita clareza, que, se o Brasil aceitar qualquer lista de exceção, mesmo que muito pequena - 2% dos produtos, por exemplo -, poderá acumular grande perda líquida ante parceiros que combinam média tarifária baixa e picos altos.

Tabela 1. As Tarifas de Importação do Brasil e dos EUA (2000)

	Brasil	Estados Unidos
Nº de Posições	9.371	10.350
Tarifa Média	14,10%	5,40%
Tarifa Mediana	17,00%	3,00%
Tarifa Máxima	35,00%	350,00%

Fonte: Base de Dados da ALCA

Notas: Tarifas aplicadas NMF (Nação Mais Favorecida), incluindo

do a conversão das tarifas específicas e mistas dos EUA em equivalentes ad valorem. A mediana representa o ponto central de uma série de valores dispostos em ordem de magnitude. A tarifa mínima é zero nos 2 países.

O United States Trade Representative (USTR), que é o órgão responsável pelo comércio exterior dos EUA, recentemente divulgou mais um relatório anual sobre barreiras ao comércio, que distribui acusações sobre o protecionismo de vários países, dentre eles o Brasil. Trata-se do mesmo velho filme de sempre, cujo principal objetivo é criar mais um factóide na formação de opinião pública doméstica em véspera de grandes negociações. O Brasil não deveria dar importância a isso, até porque faz o mesmo com razoável frequência. A verdadeira diferença entre os dois países é que os EUA dispõem de dezenas de técnicos para desenvolver bases de dados, modelagens e simulações que darão suporte à sua posição na hora da negociação. A União Européia, a Austrália, a Nova Zelândia, o Canadá e outros países também dispõem dessa estrutura, mas o Brasil, não.

O País precisa iniciar imediatamente um esforço concentrado nesse sentido, e tratar o assunto com a mais alta prioridade “a oito dígitos”, só para fazer uma analogia. Esse esforço precisa começar já no atual governo, independentemente das eleições, avançando por pelo menos três anos com equipes fixas e comprometidas em tempo integral, formadas por gente do governo, do setor privado e da academia. As negociações da ALCA estarão começando no mês que vem e isso é muito sério - e ainda não vi nenhum sinal de mobilização no sentido apontado. Trata-se da única saída para depois não ficarmos todos chorando o leite derramado.

2.A TPA, a ALCA, e os Interesses do Brasil: a Hora de Negociar

Até pouco tempo atrás, política comercial era vista como uma área obscura de atrito entre a economia, o direito e as ciências políticas. Era responsável, basicamente, por temas relacionados com a inserção internacional dos países. Em torno da política comercial gravitam questões áridas, como níveis das tarifas de importação e barreiras não tarifárias, investigações de defesa comercial (*dumping* e subsídios), negociações multilaterais e regionais, sistema multilateral de comércio e outros temas afins. No Brasil dos tempos da “substituição de importações”, os outros três braços da macroeconomia – a *política monetária* (que cuida da inflação e da taxa de juros), a *política fiscal* (que estabelece os gastos e as arrecadações do Estado) e a *política*

cambial – eram muito mais populares e entendidos pelos veículos de comunicação e pelo público em geral como áreas mais importantes e nobres.

De uma década para cá, as coisas mudaram radicalmente. Globalização, OMC, ALCA, Mercosul, União Européia, China, *antidumping*, propriedade intelectual e relações entre comércio e meio ambiente são hoje temas do cotidiano de governos, empresas e cidadãos. Basta repassar os destaques da imprensa brasileira nos últimos meses: lançamento de uma nova rodada da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Doha, no Catar. China e Taiwan agora integram o grupo de 144 países da OMC. A área de Livre Comércio das Américas (ALCA) vai ou não acabar com o Mercosul? Empresários buscam novas oportunidades comerciais na Rússia. União Européia prepara a integração de dez novos países.

Dos vários temas de política comercial, certamente o mais polêmico é a formação da ALCA. A votação na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, da *Trade Promotion Authority* (TPA) – o novo nome *fast-track*, o mandato pelo qual o Legislativo americano autoriza o Executivo a negociar acordos de comércio com outros países – gerou uma lei agrícola ainda mais protecionista. A imposição de severas restrições ao aço brasileiro provocou manifestações de repúdio por parte de setores do empresariado, da classe política e de representantes do governo brasileiro. Os mais exaltados chegaram, inclusive, a mencionar a possibilidade de o país retirar-se completamente das negociações. Não há dúvida que essas restrições trazem dificuldades para a ALCA e para outros processos de negociação que envolvem os Estados Unidos. Os dois mais importantes são o uso de mecanismos de defesa comercial pelos EUA (leia-se: a aplicação da legislação *antidumping*, como no caso do aço) e as restrições que foram colocadas para as próximas negociações agrícolas.

No caso da agricultura, por exemplo, a TPA autoriza o Executivo americano a colocar na mesa de negociação todo o universo tarifário do setor – uma extensa lista com mais de 500 posições. Ocorre, porém, que qualquer redução nos níveis de proteção deve ser precedida de estudos de impacto e justificativas convincentes do USTR, organismo obrigando, a partir de agora, a jogar um “bate-bola” permanente com quatro comissões do Congresso americano.

Apesar das dificuldades criadas pelos fatos recentes, seria uma atitude totalmente equivocada o Brasil

abandonar qualquer uma das negociações em que está engajado, a começar pela ALCA. Há três fatos principais que levam a crer na necessidade de seguir adiante nessas negociações.

O Brasil precisa estar consciente de que a decisão de não participar da ALCA terá custos, já que o bloco poderá ocorrer sem a sua presença. O País perderia, então, as suas atuais preferências comerciais das Américas. A TPA, cuja aprovação final será uma importante vitória de Robert Zoelick à frente do USTR, cria múltiplas possibilidades de acordos em todos os níveis para os EUA nos próximos anos. Zoelick jogará duas grandes “partidas simultâneas” até 2005 – a nova rodada da OMC e a ALCA -, mas não é obrigado a restringir-se a elas. Há outras opções, inclusive dentro do hemisfério, mediante acordos bilaterais ou plurilaterais. Com a TPA, os EUA, de certa forma “jogam a bola parra o outro lado”, cabendo aos países envolvidos dizer, agora, o que querem. Ao Brasil, cabe responder se os custos de “não participar” do bloco são maiores ou menores que os custos de participar. A resposta a essa pergunta depende, é claro, do acordo a ser obtido – portanto, negociar é fundamental.

A lista de produtos agrícolas englobados na TPA não causa nenhuma estranheza para quem acompanha o tema de perto, em Washington-DC. Ela é composta de 521 posições tarifárias, consideradas “sensíveis” pelos EUA no fechamento do acordo agrícola da Rodada Uruguai, em 1994. A tarifa média é de 25%, e o desvio padrão, bastante elevado. Ficam fora da lista 1.215 posições tarifárias na agricultura, com tarifa média de apenas 3,8%. Portanto, há muito pouco a ganhar nos produtos agrícolas que não foram incluídos. A lista TPA responde por 19% das importações agrícolas e por apenas 0,7% das importações totais dos EUA, cumprindo assim, com sucesso, a sua tarefa maior, que é barrar o comércio. Dela fazem parte os setores da agricultura politicamente mais “sensíveis” e atuantes na cidade de Washington. Há muito tempo tais setores vêm conseguindo transferências importantes de recursos de consumidores e contribuintes, por meio de políticas de suporte de preços nas sucessivas leis agrícolas americanas combinadas com elevada proteção tarifária e não-tarifária. A lista de produtos tidos como sensíveis cobre as seguintes áreas: carne bovina e ovina, laticínios em geral, açúcar e álcool, frutas e sucos, trigo, óleo de soja, amendoim, chocolates, derivados de café, fumo e algodão.

O Brasil também tem setores “sensíveis”. Muito

possivelmente, o mesmo tipo de pressão política que cercou Washington em dezembro vai se repetir em Brasília no começo do próximo governo, no sentido de construir uma poderosa “lista de exceções”. Expressões do tipo proteção “moderada” e “seletiva” já estão de volta ao debate nacional, antecipando as inevitáveis pressões do empresariado para uma política industrial “mais ativa” e, provavelmente, também mais seletiva no próximo governo. Depois de passar por ajustes extraordinários que consolidaram fortes vantagens competitivas nos anos 90, é evidente que a agricultura brasileira se interessa por acordos realmente amplos e ambiciosos que possibilitem a real abertura dos mercados protegidos do Primeiro Mundo. Contudo, como a tarifa média brasileira ainda é mais elevada que a do mundo desenvolvido, o país precisa, antes, definir claramente que tipo de acordo deseja, para em seguida negociar de forma consistente e bem preparada. Para isso, é imprescindível continuar participando de todas as negociações, procurando obter a melhor composição de resultados nas várias frentes, dentro do interesse nacional.

O ponto seguinte é: o que falta ser feito? A primeira deficiência brasileira está na definição exata sobre o que o país deseja em cada uma das negociações de que participa. É muito fácil assinalar o que o Brasil não deseja. Falta ainda um esforço mais consistente para sair das generalidades, e detalhar com precisão a lista de prioridades do país em termos de produtos com maior potencial de gerar renda, empregos e saldo comercial. É preciso especificar, ponto a ponto, o que é ou não fundamental na negociação e quais os critérios de reciprocidade e de barganha que devem ser adotados. A agricultura, que costuma ser vista como um grande monolito hoje amplamente mencionado na argumentação pró-liberalização, é, na realidade, um setor que permite uma rica variedade de *trade-offs*. O exemplo do açúcar e do álcool é apenas um entre muitos nos quais é perfeitamente possível perder de um lado para ganhar de outro. Ou seja, se os *lobbies* americanos conseguirem barrar a integração na área do açúcar, é plenamente possível negociar compensações em termos de exportação de álcool carburante, o que contentaria igualmente o setor no Brasil.

A segunda deficiência está na construção do que poderia ser chamado de “coalizões além do Mercosul”. O jogo pesado da ALCA no futuro próximo exigirá a presença mais ativa do Brasil na comunidade andina e nos países da América Central e do Caribe, para dizer o mínimo. O Brasil pode desenvolver inte-

resses comuns com esses países exercendo ali mais ativamente o seu papel natural de líder regional. A demanda dos 15 países do Caribe por tratamento especial e sem reciprocidade, por serem muito pequenos, é apenas um exemplo de concessão que poderia ser feita pelo Brasil visando fortalecer seu posicionamento ante as grandes economias do continente.

No âmbito da OMC, é fundamental ampliar os horizontes do Grupo de Cairns nas questões agrícolas. Durante seus 15 anos de vida, esse grupo de 18 países que buscam uma efetiva liberalização do comércio agrícola mundial mudou pouco, tanto no discurso como no número de integrantes. Aí também há caminhos alternativos a ser trilhados. Note-se, nesse aspecto, que a nova lei agrícola altamente protecionista obrigará o USTR a adotar uma posição conservadora nas negociações da OMC. Ao mesmo tempo, a lista de produtos sensíveis da TPA levará a uma posição conservadora dos EUA também na área de acesso a mercados.

É por isso que, para o Brasil nos próximos três anos será fundamental construir novas alianças com países interessados nas mesmas causas e nos mesmos objetivos. Um claro potencial de construção de coalizões encontra-se na Ásia. Brasil e Mercosul são excessivamente orientados para os Estados Unidos e Europa e dão pouca atenção ao potencial de mercados na Ásia, principalmente na área de alimentos. No Brasil, não se conhece suficientemente os países asiáticos. Há carência de ações sistemáticas de médio e longo prazo, fundamentais para o sucesso dos negócios naquela parte do mundo. O potencial de mercado que se cria com a entrada da China na OMC continua sendo subavaliado no Brasil. Rússia, Ucrânia e Índia também deveriam ser considerados países-chave da estratégia brasileira, dada a sua importância como produtores e consumidores.

Se o Brasil continuar trilhando o caminho da tripla negociação, 2002 será o ano da ALCA. Na realidade, a TPA traz, ao mesmo tempo, intensidade e lentidão ao processo. Se por um lado as contradições americanas estarão agora mais claramente expostas na mesa, por outro o processo de consultas ao Legislativo deverá tornar todo o processo mais lento. O acordo com a Europa segue literalmente a reboque da ALCA neste período, e a nova rodada da OMC somente mostrará a que veio mais tarde, em meados da década. Por tudo isso, nunca foi tão importante para o Brasil definir claramente o que quer

e, a partir daí, negociar, negociar.

3. O Que o Brasil Quer se Quando Crescer?

Diante do atual ambiente de negócios internacionais, o Brasil deve se posicionar de forma agressiva principalmente na questão do acesso aos mercados, sem deixar em segundo plano o seu potencial agrícola. A chamada rodada do desenvolvimento da OMC é o fórum ideal para obter avanços nas “regras do jogo” da globalização. Com seus 144 membros, a OMC é o ambiente mais apropriado para melhorar o “manual de disciplina” nos chamados temas sistêmicos: uso e abuso das legislações *antidumping* e anti-subsídios, regras de origem, políticas de concorrência, propriedades intelectual, investimentos, meio ambiente e comércio (um tema que entrou para valer na nova rodada), redução dos subsídios agrícolas e outros.

O problema básico dos temas sistêmicos é que os países que têm a perder nestas áreas não aceitam negociá-las nas esferas bilateral e regional, pelo simples fato de que uma concessão mais restrita em termos geográficos seria apropriada gratuitamente pelos países que não participam do acordo, criando o indesejável fenômeno do *free-rider*. Por exemplo, se os EUA por acaso reduzirem os seus subsídios agrícolas na ALCA, a União Européia, que não participa deste bloco, levaria isso de graça. O mesmo vale se o Mercosul aceitar se submeter a rígidas regras de proteção ambiental na negociação regional com a UE: isso seria dado de graça para os demais países do mundo, que então exigiriam novos esforços por parte do Brasil e seus parceiros.

A complexidade dos temas sistêmicos é tão grande que a OMC é provavelmente o único fórum, no mundo atual, capaz de tratá-los. O maior equívoco da turma da “globafobia” ao criticar a OMC é acreditar que sem ela o mundo seria melhor. Se não existissem “regras” e mecanismos de coerção (tecnicamente denominados de “solução de controvérsias”), o vencedor da partida seria sempre o país mais poderoso. O que fatalmente tornaria os países pobres ainda mais pobres, apesar das ótimas intenções de algumas ONGs em defesa de golfinhos e tartarugas.

Se a OMC é o fórum ideal para rever as “regras do jogo”, as negociações na esfera regional (ALCA e UE) são o melhor local para jogar uma partida dura, com doses mistas de agressividade e jogo-de-cintura. Acordos de livre comércio são a arena mais apropriada

para obter reduções expressivas de tarifas e barreiras não-tarifárias, itens que, pela sua natureza, podem perfeitamente ser negociados país a país, como já o fizeram a União Européia e, em parte, o NAFTA e o Mercosul, apesar das chuvas e trovoadas. Assim, o Brasil deveria encarar com garra e ambição as duas grandes “simultâneas” que tem a frente dos dois lados do Atlântico Norte. Deveria, também, aproveitar o momento inédito para abrir novas frentes, participando de forma mais ativa do grande estratagema do comércio mundial. Rússia, China e Índia, por exemplo, são candidatos naturais a um convite para um *happy hour* nos intervalos das 3 partidas.

Nenhuma das três grandes negociações em curso será fácil (OMC, ALCA, e Mercosul-UE). Basta observar a dificuldade que foi o lançamento da rodada em Doha, que só aconteceu graças a um vago texto de apenas 10 páginas, carregado de ambigüidades que levarão um bom tempo para encontrar a sua definição precisa nas mesas de negociação. As partidas regionais começam com um duríssimo *fast-track* dos EUA (agora chamado de *Trade Promotion Authority*) e com uma oferta européia que também exclui quase todos os produtos agrícolas de interesse do Mercosul. Mas, apesar das dificuldades, bem pior seria não participar, jogando fora esta oportunidade inédita para ampliar a nossa ultratímida presença no mercado mundial. Depois de ter aberto, desregulamentado e estabilizado a sua economia, o Brasil hoje é *demandeur* em diversas áreas, e têm plena condição de juntar esforços dos setores público e privado para melhorar a sua inserção internacional.

Todavia, no curto prazo, a grande questão que se coloca é puramente doméstica: quais serão os rumos da política brasileira no próximo governo? No início de 2002, expressões do tipo “política industrial ativa”, “proteção tarifária seletiva”, “isenção fiscal”, “subvenções a fundo perdido” e outras voltaram à baila com força, puxadas pelo ambiente pré-eleitoral. Junto com elas, reaparece a expressão “substituição de importações”, só que modernizada com a palavra “competitiva”.

Neste jogo preliminar de idéias e palavras que darão conteúdo ao próximo governo, minha maior preocupação quanto à política comercial refere-se ao local onde a palavra “competitiva” vai ser inserida na frase “substituição de importações”. A “substituição competitiva de importações”, sem aumentar tarifas ou assaltar a viúva, e tendo por base os ajustes que ainda faltam ser feitos nas áreas fiscal (reforma tributária) e monetária (redução da taxa de juros), complementa-

dos pelo apoio estratégico do BNDES no estímulo à competitividade, é uma política absolutamente legítima e desejável. Agora a “substituição de importações competitivas”, baseada no assalto sistemático à viúva, e conseqüente desajuste fiscal e monetário, e num eventual aumento seletivo das tarifas de importação (o que significa, a longo prazo, a troca de “importações competitivas” por produção local não competitiva) é uma proposta que deveria ser descartada na origem.

Seria uma estupidez o Brasil jogar fora este momento dourado das 3 negociações, que têm grande potencial para produzir um salto simultâneo nas exportações, investimentos estrangeiros e empregos domésticos, simplesmente porque resolveu “proteger”, de forma anacrônica e *demodê*, setores que sempre se evidenciaram não ou muito pouco competitivos. Setores nascidos da era do Brasil “auto-suficiente em tudo”, qualquer que fosse o custo para o bolso do contribuinte e do consumidor.

Foi desta preocupação que nasceu a idéia de formular a irônica pergunta que pauta este tópico. É hora de o Brasil responder o que quer ser quando (voltar a) crescer. As crianças costumam responder tudo, ou quase tudo, para esta pergunta, a de bombeiro a piloto de caça. Já o Brasil, apesar do seu peso continental, precisaria identificar com maior clareza o que deve produzir, vender e comprar no mundo globalizado, e então focar os seus esforços na conquista efetiva do seu espaço. Negociações com a magnitude das que estaremos vivendo no próximo quadriênio exigem bons modelos para mostrar fraquezas e competências, nossas e dos nossos parceiros, e assim definir um pacote ambicioso para ser colocado nas mesas de negociações, sabendo claramente aonde queremos chegar, do desejável ao aceitável.

4. Agribusiness: Sucesso e Preconceito

O aço não é o único exemplo de indústria que se tornou obsoleta e ineficiente nos EUA, depois de passar décadas deitada à sombra de altas tarifas e quotas de importação. Neste caso, o principal instrumento de proteção têm sido os recorrentes processos de *antidumping*, que servem basicamente para mostrar que a culpa é sempre dos outros, que se tornaram eficientes demais. Na soja ocorre algo parecido. Os EUA já ficaram para trás do Brasil, à distância, nos custos de produção, e agora por ligeira margem também na produtividade física. Desde 1998, o governo americano vem aumentando os subsídios internos ao aço, que atingem

agora a casa dos US\$ 3,5 bilhões anuais, para compensar as quedas de preços em parte causadas por estes mesmos subsídios.

Mas a soja não foi maior surpresa no *Agricultural Outlook* de 2002 – o principal evento de conjuntura agropecuária promovido anualmente pelo Departamento de Agricultura dos EUA, o USDA. A crescente competitividade desta *commodity* na América do Sul já vinha sendo comentada há vários anos. O que causou surpresa esse ano foi ver o nome do Brasil sendo citado, de forma recorrente, nos painéis do algodão, do milho, do frango e dos suínos, sem contar o painel do açúcar, onde o nome Brasil já é quase um palavrão.

O curioso dessa história toda é notar que em quase todos estes produtos os EUA sempre foram o nosso *benchmark*, onde formamos os nossos Ph.Ds, de onde trouxemos as melhores tecnologias e de onde vem a maior parte das multinacionais que atuam no país. Em eventos como este do USDA costuma-se repetir, de forma cansativamente chauvinista, que os EUA são “o maior e mais eficiente produtor agropecuário do mundo, líder do movimento mundial pela liberalização dos mercados do protecionismo estrangeiro que impede a expansão da sua agricultura”.

Essa conversa para boi dormir só é verdadeira na sua primeira parte. Aí, justiça seja feita, os EUA não são apenas o maior produtor mundial, mas também os “pais” do modelo de produção e consumo capital-intensivo que se espalhou pelo mundo no século XX. Tal modelo é resultado da extraordinária história da expansão da agricultura no oeste dos EUA, apoiada por um eficiente sistema de faculdades agrícolas estabelecidas em 1862, os chamados *Land Grant Colleges*, da criação de estações de experimentação científica desde 1887, da organização de um sistema de agentes para a difusão das novas técnicas a partir de 1914, de um enorme esforço na área da infra-estrutura: redes de estradas de ferro e hidrovias, construção de canais, obras de drenagem, etc. Estes pesados investimentos em tecnologia e infra-estrutura permitiram a liberação de mão-de-obra para a rápida industrialização e urbanização da economia americana. A agricultura deixou de ser trabalho-intensiva, e passou a ser capital-intensiva. O Plano Marshall, as revoluções verdes e a expansão das grandes corporações multinacionais cuidaram de internacionalizar este modelo.

Ocorre que os EUA paulatinamente vão deixando de ser os “melhores” do mundo. Hoje o país gasta

US\$ 23 bilhões anuais com subsídios diretos aos agricultores. Se considerarmos também as transferências indiretas dos consumidores, basicamente via políticas de preços garantidos, os subsídios americanos remontam a quase US\$ 50 bilhões anuais, na estimativa da OCDE. Há estudos que mostram que pelo menos um terço destes subsídios transfere-se para o preço da terra, gerando um círculo vicioso no qual o subsídio aumentar o preço das áreas de cultivo, e, portanto, o custo de produção, o que reduz as margens de lucro e leva ao aumento da pressão dos *lobbies* por mais subsídios. Uma história muito parecida com a do aço, principalmente na perda estrutural de competitividade e na ação resultante dos *lobbies* em Washington.

Enquanto isso, na segunda metade do século passado, a agricultura brasileira assimilou com sucesso grande parte da tecnologia gerada pelos americanos. Nos anos noventa, a abertura comercial, a concorrência do Mercosul, a eliminação dos subsídios e proteções e a estabilização da economia produziram ganhos extraordinários de produtividade na agricultura brasileira, tornando-a mais eficiente do mundo em diversos produtos. Açúcar, soja, laranja e frango são apenas quatro bons exemplos onde o Brasil apresenta hoje o menor custo de produção do mundo. Se acreditarmos que o país vai completar o seu ajuste nos próximos anos, com a sonhada reforma tributária e uma taxa de juros mais amigável faltando apenas mais dois degraus para completar essa história de sucesso: infra-estrutura e acesso aos mercados. No caso da infra-estrutura, vamos caminhando, aos poucos. Uma das melhores regiões do mundo para se produzir *commodities* é o Centro-Oeste brasileiro, e sua viabilidade depende de que se complete um ciclo de investimento semelhante ao que os americanos fizeram na primeira metade do século XX.

O último degrau, a questão do acesso aos mercados, depende de o Brasil encarar com garra as negociações que vão ocorrer nos próximos anos. Na OMC, o Brasil deveria assumir de vez uma posição de liderança em favor da ampliação do Grupo de Cairns. Desde a sua criação em 1986, este grupo de países insatisfeitos com o protecionismo agrícola é notoriamente comandado pela Austrália, país que investe grande quantidade de recursos humanos e capital em política comercial agrícola, numa estratégia que certamente melhorou a sua posição nos mercados de *commodities*. Nos acordos regionais, o Brasil precisa igualmente ampliar as suas parcerias, com países andinos, centro-ame-

ricanos e caribenhos, por exemplo, no caso da ALCA.

O que o Brasil definitivamente não pode é virar as costas para o seu potencial agrícola. Não raro, surgem na imprensa cenas de preconceito explícito contra o setor. Apenas para citar uma delas, em 27/12/01 o Embaixador Samuel P. Guimarães, que tem destoadado complemento dos seus pares e por isso mesmo tornou-se um expoente da esquerda anti-globalização no Fórum Social, em Porto Alegre, afirmava: “o mito de um Brasil país grande produtos e exportador agrícola é um extraordinário retrocesso intelectual e político ignora o extraordinário esforço de desenvolvimento industrial brasileiro desde 1929”. E ainda: “os mercados industriais são os mercados do futuro e aqueles dos quais deve o Brasil almejar participar cada vez mais”. Desconsiderando o fato de que em 2001 este “retrocesso intelectual e político” gerou um superávit comercial recorde de quase US\$ 20 bilhões, sem o qual estaríamos numa situação pior que a da Argentina, vale tecer pelo menos dois comentários a respeito.

Primeiro, que não há nada mais ultrapassado do que a idéia da existência de um setor “agrícola” atrasado, que seria contraponto aos modernos setores “industriais” e de “serviços”. Basicamente o que o Brasil exporta hoje são produtos agroprocessados derivados de uma competitiva indústria de alimentos e bebidas, como suco de laranja, açúcar, álcool, carnes processadas, óleos vegetais, rações e outros. Não por acaso, uma pauta de produtos com características muito semelhantes à de países desenvolvidos do porte da Austrália, Nova Zelândia, EUA e Canadá, entre outros.

Segundo, a longo prazo o que realmente interessa não é que um país produz, mas como ele produz, a partir de ganhos estruturais de produtividade e competitividade vis-a-vis os seus melhores concorrentes mundiais. Sob essa ótica, o seminário do USDA deveria servir como um recado para que o gigante pela própria natureza não fique deitado eternamente em berço esplêndido, e vá conquistar, com braço forte, o futuro que espelha a sua grandeza.

5. A Farm Bill e a Economia Política da Proteção.

Em 1815 o parlamento da Grã-Bretanha aprovou as “*Corn Laws*”, um conjunto de leis que proibia importações de grãos abaixo de um determinado preço, garantindo monopólio e grandes lucros aos ricos fa-

zendeiros ingleses, em prejuízo do custo da alimentação da população urbana. O maior crítico das “*Corn Laws*” foi David Ricardo, que viria a se tornar um dos mais famosos economistas da humanidade, por conta do famoso princípio das “vantagens comparativas”. O conceito reza que dois países devem abrir os seus mercados independentemente dos seus níveis de riqueza e eficiência absoluta, já que, ao estabelecer transações, os países naturalmente vão se especializar naquilo que são mais eficientes para produzir em termos relativos. Portanto, se na ocasião os franceses eram capazes de fornecer trigo para produzir pães por menos do que custava à Inglaterra, este país tinha mais é de derrubar as barreiras e dedicar-se a produzir outros bens que tivessem maior custo de oportunidade. Apesar disso, foram necessárias outras décadas até que o Parlamento inglês se convencesse dos argumentos de Ricardo.

Aplicando as idéias de Ricardo, a Grã-Bretanha abriu a sua economia, completou a revolução industrial e tornou-se a maior potência comercial do século 19. Ricardo conseguiu convencer muitas gerações de que o protecionismo é ruim para as sociedades como um todo, ainda que possa ser benéfico para determinados setores. No entanto, em 1932, na Conferência Imperial de Ottawa, o país-líder da Commonwealth passou uma borracha nas idéias luminosas dos seus grandes economistas do século anterior e instituiu um sistema de tarifas preferenciais para as suas ex-colônias, em detrimento do resto do mundo. Em 1975, a Grã-Bretanha ingressou na Comunidade Européia e, de forma silenciosa e envergonhada, retornou o “direito” de proteger os seus agricultores por meio dos altíssimos preços garantidos e tarifas alfandegárias da desastrosa Política Agrícola Comum. Ironicamente, o neoprotecionismo agrícola britânico foi também importado da França, junto com seu ingresso na Comunidade.

Do outro lado ao Atlântico Norte, os filhos historicamente mais ilustres da Inglaterra colonial desenvolveram, ao longo do século 20, o mais abrangente modelo de produção e consumo de alimentos da história da humanidade, baseado no uso de tecnologias intensivas em capital: genética, agroquímicos, mecanização das lavouras, etc. Porém, neste mês de abril/02 os americanos rasgaram tudo o que aprenderam, de David Ricardo a Cordell Hull, ao aprovar o maior e mais incosequente pacote protecionista da história da sua política agrícola.

O modelo de política agrícola dos EUA nasceu na Grande Depressão nos anos 30, numa época em que

a agricultura representava 21% da força de trabalho. A base da política era a fixação de preços mínimos aos produtores de grãos e algodão, que lhes garantiria uma renda mínima. Posteriormente, no segundo mandato de Nixon em 1973, foi proposto um segundo patamar de preços garantidos denominado preços-alvos (ou *target price*), que seria acessível apenas aos produtores que se dispusessem a participar de programas de redução de área plantada. Como na ocasião os EUA controlavam o mercado mundial de grãos e algodão, a idéia subjacente aos *target prices* era de que seria possível controlar os níveis de preço do mercado mundial apenas com o controle da oferta americana. Nos anos 90, ficou claro que essa política não funcionava mais. Primeiro porque outros países entraram com vigor no mercado, o Brasil entre eles. Segundo, porque o sistema beneficiava apenas os grandes produtores, sendo que 80% dos produtores americanos continuam perdendo dinheiro, ano após ano, com a atividade agrícola. Mas o pior de tudo é que preços sistematicamente posicionados acima do equilíbrio natural da oferta e demanda geram excedentes, que têm de ser escoados para o mercado mundial, que deprimem preços e que geram pressões por mais subsídios. Esse é o primeiro círculo vicioso dessa absurda política, custeada pelo contribuinte americano e pelos competidores internacionais. O segundo círculo vicioso surge no preço da terra: sendo esta um bem limitado, grande parte dos subsídios de preço acaba se transferindo para o preço das áreas agricultáveis, aumentando custos, reduzindo margens e criando novas pressões por mais subsídios. Nos tempos de economia fechada, o Brasil chegou a aplicar uma versão mal-ajambrada do modelo americano, cujo resultado mais visível foi o assalto ao tesouro via a famosa conta-movimento do Banco do Brasil.

Os dois círculos viciosos da política americana fazem com que figura mais importante do sistema venha a ser o lobista de plantão no Congresso. É daí que surge o que se convencionou chamar na literatura especializada de “*iron triangle*” (triângulo de ferro), que nada mais é do que a união do lobby nas associações de agricultores com deputados e senadores ruralistas e com os funcionários públicos da complexa malha de distribuição de benesses do Departamento de Agricultura dos EUA, o USDA. Trata-se basicamente do assalto sistemático aos cofres do Tio Sam garantindo os votos dos políticos ruralistas, os burocratas e a vida nababesca dos grandes produtores.

Porém, em 1996 foi determinada uma nova diretriz para a política, num momento de altos preços mun-

diais de *commodities*, de esforços de redução de gastos públicos e de constatação do fracasso dos mecanismos de controle de oferta. A Lei Agrícola 1996-2001, popularmente chamada de “*Freedom to Farm*” (liberdade para plantar) extinguiu os controles de oferta e introduzia pagamentos diretos aos produtores desatrelados da produção atual. A linha liberalizante dessa política, que entusiasmou os países competitivos, não durou muito. Na versão final da Lei, foram mantidos os preços mínimos anteriores, e em 1998 os mercados desabaram com a crise da Ásia. A soja foi um dos produtos que obteve rios de subsídios via preço mínimo após 1998, motivando o “painel” que o Brasil quer abrir na OMC, já tardiamente, contra os Estados Unidos.

No final de 2000, num clima de eleição presidencial nos EUA, superávit fiscal, e baixos preços de *commodities*, começou o debate da *Farm Bill 2002*. Quase dois anos depois, foi aprovada no Congresso essa grande aberração: Três modalidades de preços garantidos se sobrepõem, entre pagamentos diretos, preço mínimo e a incrível ressurreição dos “*target Price*” (preços-meta), agora totalmente desatrelados de qualquer controle de oferta. Ou seja, o produtor americano vai contar com três modalidades complementares de subsídios de preços, sem ter qualquer compromisso de controlar a oferta. Resultado previsível: forte estímulo à formação de excedentes e maior depressão dos preços agrícolas mundiais. Além disso, a Lei amarra as mãos do negociador americano por 6 anos, tanto na OMC como na ALCA, em duas áreas fundamentais que são os subsídios domésticos e o acesso a mercados.

As únicas notícias “menos ruins” da *Farm Bill 2002* são: a) o período de seis anos da Lei – já que a proposta inicial era 10 anos – convergindo com as datas mais prováveis, na minha opinião, de conclusão das negociações da OMC e ALCA, e b) o preço relativo da soja, já que o aumento dos subsídios para essa *commodity* foi significativamente inferior ao concedido para milho, trigo e algodão. Tudo indica que haverá uma redução da área plantada de soja nos EUA em prol do plantio de outros grãos, o que poderá beneficiar o principal produto da pauta de exportação do Brasil. Em outras palavras, a *Farm Bill 2002* é um “tijoloço” que infelizmente vai pegar em cheio na cabeça dos nossos combalidos parceiros do Mercosul, resvalando marginalmente para o nosso lado, principalmente no caso do algodão.

Há uma única lição a ser tirada dessa novela: em toda a história da política comercial brasileira, nunca

foi tão necessário ao Brasil ter uma posição pró-ativa nas negociações internacionais. Primeiro, é chegada a hora de questionar para valer todas as aberrações que o mundo desenvolvido insiste em produzir, da Política Agrícola Comum da UE a *Farm Bill 2002*. Segundo, é também chegada a hora de o Brasil se preparar melhor para negociar para valer nas três frentes de que participa – OMC, ALCA, Acordo Mercosul-UE – levando à frente exatamente os mesmos argumentos que David Ricardo redigiu em 1817.

6. O Brasil na ALCA

O principal resultado da aprovação da Autoridade para Promoção Comercial (TPA), a lei que permite ao Executivo norte-americano negociar novos acordos comerciais, é que ela vai dar grande impulso à “máquina negociadora” dos EUA. Apesar das restrições do mandato, o negociador americano está agora livre para avançar a sua agenda na OMC, na Alca e em outros acordos pluri ou bilaterais. Dentre as possibilidades à sua mão, as mais de 500 reuniões de governos já realizadas sobre a Alca colocam essa negociação no topo das prioridades de curto prazo dos EUA.

Enquanto isso, no Brasil poucas coisas têm sido tão mistificadas quanto a Alca. Uns dizem que ela representaria a inevitável “anexação” do Brasil aos EUA. A CNBB e o MST convocam um plebiscito para setembro, para recusar antecipadamente um acordo inexistente. Os raros entusiastas mandam copiar o exemplo do México no Nafta.

Abaixo, os dez pontos que considero essenciais para um debate racional sobre a questão:

1. Resistência prematura. As maiores resistências à Alca encontram-se nos EUA, no Brasil e em países pequenos que não querem perder suas preferências comerciais. O acordo, no entanto, só será definido em 2004, ao cabo de negociações co-presididas por Brasil e EUA. Quem fala em “anexação” revela total desconhecimento das enormes resistências à Alca nos EUA. Por isso mesmo, não faz sentido falar em “plebiscito” antes de se chegar a um acordo.

2. Capacidade negociadora. A sociedade brasileira vive um debate muito mais intenso sobre a Alca do que o que ocorre nos demais países americanos. Mas a “máquina negociadora” dos EUA funciona com muito maior eficiência, principalmente de posse do TPA. A coincidência dos três fóruns - Alca, UE e OMC - é uma

oportunidade histórica única que exige que a sociedade brasileira defina os seus interesses com clareza e obtenha um resultado ótimo no conjunto das negociações.

3. Custo da não-participação. O Brasil precisa avaliar o custo da não-participação no bloco. As Américas representam 70% das exportações industriais do Brasil, em grande parte como resultado de tarifas preferenciais que o Brasil negocia na região desde os anos 1960. Se, no lugar da Alca, surgirem acordos alternativos sem a presença do Brasil, os desvios de comércio e investimentos podem ter custos elevados. Assim, o interesse nacional condena o País a negociar, mas não a aceitar qualquer resultado.

4. Alternativas atuais. A única alternativa à Alca no momento é o incerto acordo entre a União Européia (UE) e o Mercosul. Não vejo diferenças importantes entre os nossos interesses dos dois lados do Atlântico Norte, muito menos na forma como EUA e UE vêm tratando o Brasil. Há pouco interesse e capital político investido na matéria e total intransigência em questões-chave, como a abertura da agricultura. Os objetivos do Brasil são os mesmos em todas as mesas: amplo acesso aos grandes mercados consumidores, atração de investimentos diretos, obtenção de regras de comércio mais justas e redução dos subsídios agrícolas. Teoricamente, ambos os processos podem produzir acordos balanceados satisfatórios, sobretudo se combinados às negociações na OMC, mas ainda estamos longe disso.

5. Alternativas potenciais. As barreiras atuais - Lei Agrícola, TPA e salvaguardas do aço - forcem o Brasil a tentar abrir outras frentes de negociação, a começar pela consolidação do espaço sul-americano. Quanto mais frentes amplas e ambiciosas for possível abrir, melhor. A Ásia, por exemplo, é um mundo a ser explorado, principalmente na agricultura e nos produtos alimentares.

6. Regras do jogo. A Alca será uma zona de livre comércio. Portanto, o objetivo será eliminar as tarifas intrabloco. Em artigo anterior (16/4) salientei que o Brasil não pode aceitar listas de exceção, porque perderia uma dezena de tarifas pontuais altíssimas - principalmente dos EUA e do Canadá - que atingem os produtos mais competitivos do País. A essência do processo negociador ocorre na troca de proteções relativas, e aí tem de prevalecer o interesse maior do País como um todo, e não o interesse individual de setores que ganham ou perdem com o bloco. Outro aspecto

importante é que não se podem esperar mecanismos compensatórios dos países mais ricos para com os mais pobres, como ocorreu dentro do mercado comum europeu. Trata-se de processos integrativos totalmente distintos. Tampouco haverá livre trânsito de trabalhadores na Alca, como não há no Mercosul.

7. Mercosul. Até aqui o Mercosul teve um papel fundamental como elemento de fortalecimento de nossa posição nas negociações. No entanto, tudo pode mudar se o bloco regredir a uma zona de livre comércio ou menos do que isso, com o desmantelamento da Tarifa Externa Comum e o crescimento da desarmonia macroeconômica na região.

8. Lições de casa. O acordo da Alca ou com a UE obriga o Brasil a completar as tarefas pendentes: reforma tributária, redução dos juros e melhoria da infraestrutura. As negociações são combustível importante para fazer essas reformas avançarem.

9. Agressividade. O jogo negociador é feito de bons estudos de impacto, publicação das barreiras comerciais dos outros, clareza sobre os interesses e melhores barganhas de longo prazo, ameaças, blefes e contestações legais. O uso da defesa comercial e a con-

testação legal das regras do jogo são parte fundamental do processo. Política comercial é a arte da discriminação. A credibilidade apenas surge quando um país é capaz de montar coalizões efetivas, convencer os outros com estudos e bons números, anunciar e cumprir. O Brasil está em muito melhor posição e mais bem estruturado do que a maioria do mundo subdesenvolvido, mas ainda peca pela indecisão, pela má percepção das suas vantagens comparativas e pelo excesso de “retranca”.

10. Interesse nacional. As resistências domésticas a qualquer acordo que venha a ser assinado serão tão importantes quanto as resistências externas. Após 40 anos de economia fechada e 10 anos de abertura unilateral, será preciso aprender a exercitar trade-offs que produzam saldo comercial, investimentos e empregos. Essa ginástica exigirá um enorme esforço de coordenação da sociedade, a começar por estudos de qualidade e um debate bem mais profundo e sério do que ocorreu até aqui.

A ALCA poderá ser boa ou ruim para o País, a depender do que formos capazes de construir nos próximos três anos. Ficar de fora reclamando, porém, só produzirá maus resultados.

