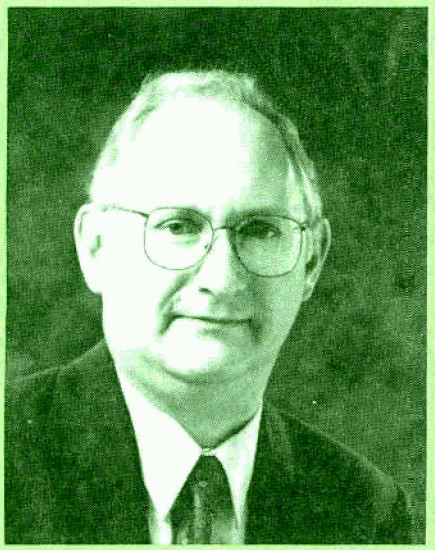
Como ficam os mercados de commodities nos próximos anos?



Robert Lee Thompson

Robert Lee Thompson integrou o Conselho de Assessores Econômicos do presidente Reagan, sendo mais tarde nomeado vice-ministro da Agricultura, com a incumbência de negociar com o Congresso e os produtores as leis agrícolas. Atualmente, dirige o Winrock Institute, que promove pesquisas e difunde tecnologia em 40 países. O professor Thompson toma posse, em setembro, em Zimbábue, no cargo de presidente da Associação Internacional de Economistas Agrícolas. É um expert *em comércio internacional de produtos agropecuários. Convidado pelo Centro de Estudos Agrícolas da FGV, o professor Thompson proferiu palestra e concedeu a seguinte entrevista a Agroanalysis:*

■ *Diz-se que o acordo do Gatt não trará mudança no comércio mundial de produtos agrícolas. Em sua opinião, quais os principais efeitos e as principais conseqüências da Rodada Uruguai?*

— As principais conseqüências do Gatt virão no longo prazo. Discordo daqueles que não acreditam nas mudanças operadas no Gatt. Penso que vão haver efeitos muito favoráveis para o Brasil. É certo que todos nós ficamos um pouco desanimados, porque o resultado não foi muito mais abrangente e mais contundente, mas é importante reconhecer os avanços conseguidos na Rodada. Um deles — e talvez o mais importante — foi o reconhecimento dos efeitos negativos sobre o comércio internacional, derivados das políticas agrícolas nacionais. Ficou claramente demonstrado e reconhecido que as políticas de subsídio praticadas nos países desenvolvidos distorcem os incentivos de preços e afetam o comércio internacional. Como conseqüência da Rodada, os países terão que reduzir os subsídios. A partir de agora, os subsídios às políticas domésticas serão reduzidos em 20% e, no longo prazo, todos os subsídios vão permanecer fixos ou ainda mais baixos. Outro efeito importante da Rodada é a chamada *tarificação* que consiste na conversão de todas as barreiras não-tarifárias, tais como quotas, restrições quantitativas etc., em uma única tarifa. As quotas e restrições físicas eram uma agressão à concorrência nos mercados mundiais. O acordo prevê que, após a *tarificação*, as tarifas resultantes serão reduzidas gradualmente, em um mínimo de 15% para cada linha tarifária (produto) e em 36% em média para todos os produtos, ao longo de um período de seis anos. Assim, apesar de estes equivalentes tarifários serem elevadíssimos no início, eles vão ser reduzidos, um pouco a cada ano. Os países que pediram para fazer a *tarificação* mais tarde, como o Japão, terão que abrir seus mercados em no mínimo 6%. Com a *tarificação*, pode-se esperar que os preços mundiais fiquem menos voláteis, porque todos os consumidores e todos os produtores vão ter que se defrontar com preços ligados aos preços mundiais. Isso significa que, se os preços mundiais subirem, os preços nacionais vão acompanhar e subir também. Isso não ocorria antes, porque as políticas agrícolas isolavam os preços domésticos e impediam os reflexos dos preços externos dentro do país; conseqüentemente, os produtores não respondiam aos sinais de mercado mas às políticas domésticas.

■ *O que levou os Estados Unidos a se empenharem tanto na solução da Rodada?*

— A Lei Agrícola de 1981 fixou os preços mínimos de suporte acima dos preços de mercado. Entre 1981 e 1985, as exportações norte-americanas perderam competitividade e caíram 40%. Isso levou à perda de valor no preço da terra (que caiu 80%). Aumentaram também as falências de bancos. Na fronteira das discussões, ficaram os subsídios às exportações e a necessidade de desregulamentação da agricultura. Os subsídios aos produtores atingiram 72% da renda agrícola no Japão, 31% na União Européia, 25% nos Estados Unidos e na Nova Zelândia. No Brasil, esses subsídios atingiram 9%. Na soja, enquanto os subsídios brasileiros eram zero e a Argentina tributava o setor em 15%, a União Européia concedia subsídios da ordem de 47% e os Estados Unidos, de 9%. No caso dos produtos lácteos, esses subsídios atingiram 54% nos Estados Unidos e 44% na União Européia. Chegou-se à conclusão que, apesar da Opção Zero (ou seja, zerar os subsídios) ser inviável, era preciso tornar os subsídios nacionais negociáveis. Era necessário fazer alguma coisa, pois esses subsídios distorcem o comércio. Foi difícil negociar, porque os maiores subsídios pertenciam aos produtos com maior poder político.

Discordo daqueles que não acreditam nas mudanças operadas no Gatt.

■ *Quais serão os principais ajustes que vão ocorrer em termos de produtos e regiões?*

— Um ajuste muito importante ocorrerá na União Européia no setor de rações, que poderá produzir reflexos em todo o mercado mundial de grãos. Esse ajuste será no consumo maior de grãos internos e queda nas importações de mandioca. Há tempos, a indústria de rações européia vem utilizando a raspa de mandioca (importada da Tailândia) em substituição aos grãos produzidos dentro do Mercado Comum. Como a indústria européia busca minimizar o custo de produção da ração e, sendo os preços de suporte tão elevados dentro do Mercado Comum, foi fácil à mandioca entrar naquele mercado para suprir a demanda de energéticos nas rações. A redução dos preços de suporte acordada na Rodada Uruguai vai alterar os componentes da ração de custo mínimo e determinar maior utilização de grãos produzidos internamente nos países europeus, em detrimento da mandioca importada da Tailândia. Portanto, as exportações de grãos do Mercado Comum vão baixar, não somente por causa da diminuição dos incentivos à exportação dos excedentes, mas também por causa da expansão do maior uso nas rações de grãos produzidos no próprio Mercado Comum.

■ *O Sr. acredita que o acordo da Rodada Uruguai vai ter um efeito positivo na questão da diferença de padrão de vida nas agriculturas do mundo? Ou a política de proteção da agricultura dos países ricos vai continuar em detrimento da agricultura dos países em desenvolvimento que não conseguem exportar com tanto protecionismo?*

— Os subsídios à agricultura e os níveis dos preços de suporte dentro dos Estados Unidos e do Mercado Comum caíram em mais ou menos 60% nos últimos oito anos. Essa queda se deu, mais por razões internas, basicamente por razões orçamentárias, mas não devem sofrer cortes adicionais, em função da Rodada Uruguai. Entretanto, vão ser congelados nesses níveis mais baixos em função do acordo. Os cortes novos que vão ser feitos agora seriam nos subsídios à exportação e estes têm que ser cortados em 21% em termos de volume e em 36% em termos de valor dos dispêndios orçamentários nos próximos seis anos. As aberturas mais importantes do meu ponto de vista são: os cortes dos subsídios à exportação, o controle maior sobre a utilização de barreiras sanitárias e fitossanitárias e a garantia do acesso mínimo de 6% do consumo nacional após seis anos. O resultado da Rodada pode não ser coisa tão grande como esperávamos no início, mas eu acho que trouxe mudanças reais, mudanças importantes e mudanças que abrirão novas oportunidades para países exportadores de produtos agrícolas competitivos como o Brasil e como os Estados Unidos.

■ *O Acordo Agrícola deverá passar pelo Congresso. Quais são as forças nos Estados Unidos que mais se opõem à retirada dos subsídios à agricultura?*

— Uma das resistências maiores vem dos proprietários de terra. Uma grande parte dos benefícios dos subsídios à agricultura dos Estados Unidos foi capitalizada no preço da terra, o que quer dizer também que o dono da terra é quem vai perder mais com a retirada dos subsídios. Daí a dificuldade de negociar essa redução dos subsídios. Mesmo assim, eu acredito que a política americana vai mudar e que as resistências vão ser vencidas.

Ficou claramente demonstrado e reconhecido que as políticas de subsídio praticadas nos países desenvolvidos distorcem os incentivos de preços e afetam o comércio internacional.

■ *Quais os mercados mais promissores para os produtos agrícolas nas próximas décadas?*

— Não tenho dúvidas em afirmar que as atenções devem estar localizadas no Leste da Ásia, na próxima década. A própria China tem experimentado um crescimento econômico da ordem de 12% a.a. Esse crescimento está provocando uma mudança rápida na dieta da população, na direção do consumo de mais carne, mais frutas e mais verduras frescas. Por causa disso, os países da Ásia estão procurando cada vez mais milho e soja, que são a base da ração para a produção de carnes. A China ainda hoje é grande exportadora de milho e soja, mas com o crescimento do consumo de carnes, eu acho que dentro dos próximos 15, 20 anos, a própria China vai-se transformar de exportadora em grande importadora desses produtos, podendo tornar-se o maior importador mundial. Além disso, o próximo "tigre" daquela região será o Vietnã que também está começando a seguir o modelo chinês e a utilizar o mercado livre dentro de uma economia de mercado mais capitalista.

■ *Quais as perspectivas para a soja, principal produto da pauta de exportações agrícolas brasileiras?*

— Os mercados de milho e de soja seriam os mercados de maior movimento e de maior capacidade para o crescimento durante esse período em que a renda *per capita* está aumentando tão rapidamente, em países que concentram uma grande parcela da população mundial. A gente pode observar o que aconteceu na Alemanha nos últimos 20 anos, quando a renda *per capita* aumentou. Houve um crescimento rápido do consumo de carnes, sobretudo de carne suína. A mesma coisa está acontecendo na China. Esse país já atingiu o nível de maior produtor mundial de carne suína e a produção continua crescendo. Eu não vejo como a China pode continuar a exportar milho e soja e atender também às necessidades decorrentes do crescimento do mercado interno de produtos de origem pecuária.

■ *Qual é a importância do mercado representado pelos países da ex-União Soviética?*

— A antiga União Soviética está iniciando a experiência de mercado livre e de inserção no mercado capitalista, mas muito devagar. A Ucrânia tem enorme capacidade para produção de grãos, especialmente trigo. Os solos são férteis, um dos solos mais férteis do mundo, mas a reforma é muito lenta. A "placa da porta já foi trocada", mas tem a mesma pessoa sentada no mesmo escritório, fazendo as mesmas coisas e tomando as mesmas decisões, do mesmo jeito que vinha fazendo nos últimos 10 anos. Vai demorar.

■ *Como se compara a evolução econômica recente na antiga União Soviética e na China?*

— Na União Soviética, não se reproduziram os mesmos incentivos econômicos verificados na China. Na China, após a abertura da economia, foi promovida a desregulamentação e o país ingressou numa faixa de crescimento e

produtividade agrícola rápida, durante a primeira metade dos anos 80. A mesma coisa deve acontecer na antiga União Soviética, quando lá se fizer o mesmo tipo de desregulamentação; mas acho que vai demorar; talvez, dentro dos próximos 10 anos. Até agora, o crescimento de produtividade na agricultura da União Soviética tem sido tímido. Também tem caído o consumo. Houve subsídios grandes ao consumo de alimentos, subsídios muito grandes. Agora, que o subsídio desapareceu, a oferta caiu, mas o consumo caiu ainda mais, porque as importações também diminuíram. O único produto que vejo como grande esperança para os países membros da antiga União Soviética seria a soja, especialmente o farelo de soja. Esses países não estão colocando quantidade adequada de proteína nas rações, com a conseqüência de que a taxa de transformação do grão em carne é muito baixa.

■ *O Grupo de Roma, temendo a escassez de alimentos, chegou a propor a necessidade de deter o crescimento demográfico da população mundial. Como o senhor vê isso?*

— O Grupo de Roma, como o próprio Malthus, não acreditou em mudanças tecnológicas. Esse foi o erro de ambos. Contudo, o desenvolvimento de tecnologias novas exige investimentos permanentes em pesquisa agropecuária e a geração de novas tecnologias é cara. Eu confio que nós podemos alimentar um número duas vezes maior do que a população que alimentamos hoje, dentro dos próximos 50 anos. Para isso, temos que investir em pesquisa agropecuária muito mais do que estamos fazendo agora; e isso, em toda parte do mundo, para aproveitar os recursos naturais, para expandir a produtividade de todos os países com potencial produtivo. Nem todos possuem esse potencial, mas devemos aproveitá-lo ao máximo. A ONU prevê que a população do mundo duplicará até o ano 2050. Ao crescimento da população soma-se o efeito do crescimento econômico, o crescimento da renda *per capita*, com a conseqüência de que os produtores rurais desse planeta podem vir a ter que triplicar a produção de alimentos. Esse desafio deverá ser alcançado de modo consistente com a qualidade do meio ambiente. Isto vai ser dificílimo, se nós não investirmos desde já em pesquisa agropecuária. Ao contrário, se nós tentarmos triplicar a produção de alimentos na base de aumentar duas vezes mais a área plantada, nós vamos cortar muitas árvores, destruir florestas, vamos perder a biodiversidade e vamos entrar em terras menos férteis com alta tendência à erosão. Seria um desastre de grandes proporções, em termos de destruição do meio ambiente. Estou convencido de que existe um outro caminho para atingir a meta de aumentar a produção e alimentar uma população duas vezes maior, sem agredir o meio ambiente. É pela via do aumento da produtividade nas terras férteis, nas terras boas, nas terras não sujeitas à erosão. Nós temos base científica para realizar isso através da tecnologia e do controle biológico. Isso exige um esforço grande de investimento em pesquisa agropecuária. Senão, pode acontecer o que o Grupo de Roma e Malthus previam. Não existe razão, a meu ver, para eles acabarem vencendo.

Nenhum país conseguiu solucionar o problema da pobreza rural só com a agricultura.

■ *Os investimentos em pesquisa agropecuária estão se reduzindo?*

— Esses investimentos diminuíram muito em relação aos níveis observados nas décadas de 60 e 70. Para se ter uma idéia, na Europa, durante os últimos 20 anos, chegou-se a proibir o investimento em produtividade agrícola e o aumento do orçamento para a pesquisa agropecuária. A razão é clara: os subsídios do governo eram tão grandes que a produção vinha crescendo, gerando excedentes e pressionando os gastos públicos.

■ *Qual é a perspectiva de longo prazo dos preços agrícolas após a Rodada Uruguai?*

— Em minha opinião, os preços dos produtos agrícolas em geral deverão subir. O trigo deve apresentar uma elevação de preços de uns 10% e o milho, de 8%, mas isso ocorrerá ao longo dos anos. Açúcar e produtos lácteos não deverão ter variação, pelo menos em razão da Rodada Uruguai. Aliás, são esses os produtos com maiores distorções de preços em todo o mundo. Açúcar e leite foram a grande frustração na Rodada Uruguai.

■ *Quais os fatores que afetam decisivamente a competitividade entre os países na produção de alimentos?*

— Hoje, a dotação dos fatores naturais tem uma importância muito menor. Os investimentos em pesquisa agropecuária passaram a se constituir em fator decisivo da competitividade. Os investimentos em infra-estrutura afetam muito a competitividade, sobretudo porque determinam o custo entre a fazenda e os portos. As políticas domésticas podem reduzir a competitividade. Um exemplo foi a fixação de preços mínimos nos Estados Unidos acima dos níveis de mercado, responsável pela queda das exportações daquele país, entre 1981 e 1985. A regulamentação feita pelo Estado também tem inibido a competitividade de muitos países.

■ *Qual o efeito da redução do apoio governamental à produção agrícola e sobre a população pobre na agricultura?*

— Existe uma evidência em nível mundial de que nenhum país conseguiu solucionar o problema da pobreza rural só com a agricultura. Os países que tentaram, falharam. A agricultura não é capaz de, sozinha, prover um nível de renda aceitável para os pobres do meio rural. Portanto, investimentos públicos em educação e infra-estrutura e a criação de empregos não-agrícolas são a chave para propiciar aumentos significativos da renda dos pobres rurais. Essa é a experiência dos Estados Unidos e é também a experiência da China, do Japão e de muitos outros países. Baseadas nessas evidências, algumas organizações, como a Fundação Kellog, têm desenvolvido um trabalho em nível mundial, visando à formação de líderes rurais para assumirem o desenvolvimento de suas comunidades. Os efeitos dos subsídios às políticas agrícolas acabaram capitalizados pelos donos das terras e pelos produtores mais bem estruturados para captar esses benefícios. Esses efeitos estão bem estudados e são de amplo conhecimento. As políticas persistem muito mais pela pressão dos grupos dos beneficiados, do que pelos impactos esperados sobre os produtores pobres.

(Participaram da entrevista a equipe do CEA e o jornalista Ib Teixeira.)