China — para onde vai a agricultura?

MARIA JOSÉ CYHLAR MONTEIRO

A partir do momento em que as cotações dos cereais e oleaginosas iniciaram sua trajetória de alta no mercado internacional, um dos fatores apontados para o movimento dos preços foi a entrada da China como um dos grandes compradores. De repente as atenções se voltaram para esse país que ainda se constitui em uma incógnita para muitos observadores. Recentemente o USDA, através do Economic Research Service, divulgou extenso relatório sobre as mudanças na orientação da política agrícola chinesa (International agriculture and trade: China, *cujos autores são: M. Christina Valdecanas, W. Hunter Colby, Frederick W. Crook — coord., Xinshen Diao e Wiliam LinZhi Wang). Dado o interesse do assunto para os leitores de* Agroanalysis, *publicamos os principais trechos do documento.*

Ao entrar no primeiro ano do nono Plano Qüinqüenal (1996-2000), os formuladores da política econômica chinesa reiteraram seu compromisso com a continuação das reformas. A economia registrou desempenho muito mais próximo aos objetivos iniciais do que em oportunidades anteriores, embora as taxas de crescimento econômico e de inflação se mantivessem na casa dos dois dígitos. O controle da inflação permanece prioritário, mas a liderança econômica se mostra propensa a afrouxar alguns controles macroeconômicos, dadas as pressões pela criação de novos empregos e pela obtenção de um crescimento econômico substancial. No curto prazo, as políticas e as medidas administrativas para o setor agropecuário deverão estar voltadas para a manutenção dos atuais níveis de produção. Esperam-se mudanças na legislação relativa a investimentos e na regulamentação das importações. Projeta-se um crescimento econômico da ordem de 10% ao ano para o resto do século.

O desempenho do comércio exterior chinês se torna coerente com suas vantagens comparativas: população e força de trabalho rural numerosas em comparação com a terra arável disponível.

O principal objetivo deste nono Plano Qüinqüenal é manter um "crescimento econômico rápido e saudável" através do aumento "da qualidade e da eficiência globais". Para isso se propõem aumento da produtividade industrial, investimentos e expansão da infra-estrutura rural, desenvolvimento das atividades no setor terciário da economia, modernização do sistema de disseminação de informações, desenvolvimento científico e fomento das economias regionais.

Planos para a agricultura

O fortalecimento da agricultura é uma das principais prioridades do nono Plano Qüinqüenal. O aumento da eficiência e da produção não apenas servirá para melhorar o nível de vida dos produtores rurais chineses como reduzirá as pressões inflacionárias, barateando os alimentos. Com esse objetivo, o governo chinês incentivará a expansão do cultivo de cereais, algodão e oleaginosas. Também deverão ser empreendidos esforços para desenvolver agroindústrias locais.

A modernização da infra-estrutura será o elemento-chave do programa para o setor rural. Os chineses esperam expandir a área irrigada e explorar outros tipos de técnicas de administração da água para aumentar o rendimento agrícola. Também há preocupação com a recuperação de solos e com o uso de métodos científicos para melhorar a eficiência.

Aumento das importações agrícolas, redução das exportações — Em 1995 as importações agrícolas chinesas aumentaram 75,8%, enquanto as exportações diminuíram 1,7%. A China se tornou um importador líquido de cereais e outros produtos intensivos no uso da terra e começou a exportar produtos agrícolas processados e de maior valor adicionado. As exportações agrícolas dos EUA para a China alcançaram, no ano passado, o recorde de US$2,63 bilhões, o dobro do conseguido em 1994. O fluxo de comércio exterior (exportações e importações) atingiu US$23,81 bilhões, um aumento de 25% sobre os resultados do ano anterior. Esse aumento foi provocado pelo crescimento das importações, que se expandiram 75,8%, alcançando US$11,55 bilhões, ao passo que as exportações se reduziram pela primeira vez nos últimos anos, atingindo US$12,26 bilhões (-1,7%).

A expansão das importações foi provocada por um significativo incremento na aquisição de cereais no mercado internacional, enquanto a queda das exportações foi decorrente de uma queda dramática nas vendas externas de algodão, arroz e milho chineses.

Em 1995, a China destinou mais de 75% de suas exportações agrícolas aos mercados asiáticos. Já 40% das importações chinesas foram provenientes dos EUA e do Canadá. As vendas de produtos agrícolas

norte-americanos para a China mais do que duplicaram em 1995, relativamente ao ano anterior, alcançando o recorde de US$2,63 bilhões.

Composição do comércio exterior chinês

As vendas externas de cereais chineses declinaram 95%, e as importações aumentaram mais de 120%. Também aumentaram as importações líquidas de algodão. Já com relação às exportações de produtos agrícolas processados, as vendas externas de carne de porco (resfriada e congelada) aumentaram 50%, as de frutas e legumes, 33% e as de produtos do fumo, 45%.

Há razões de curto e de longo prazos para essas transformações. No curto prazo, registrou-se em 1994 uma queda de 2,5% na produção de cereais, ao tempo em que substanciais compromissos de exportação em 1993 e 1994 (cerca de 8 milhões de toneladas) provocaram escassez no mercado interno e aumentos de preços no início de 1995. No mercado interno, os preços dos cereais excederam as cotações mundiais de 30 a 50%. Para estabilizar o mercado e equilibrar a oferta e a demanda, o Estado restringiu as exportações e aumentou as importações.

As recentes mudanças no padrão do comércio exterior de produtos agrícolas levantou novas discussões sobre o papel da China no balanço alimentar mundial.

Um exame dos dados estatísticos disponíveis mostra que, em 1995, metade das exportações agrícolas chinesas se compunha de mercadorias processadas para consumo, enquanto 90% das importações eram constituídos de produtos em bruto e semimanufaturados. Dados relativos ao comércio líquido revelam que a China é importadora líquida daquelas duas categorias e exportadora líquida de produtos hortícolas e alimentos processados para consumo imediato.

Constata-se portanto que o desempenho do comércio exterior chinês se torna coerente com sua dotação de fatores e suas vantagens comparativas — grande população e força de trabalho rural em comparação com a terra arável disponível — e pode refletir uma importante modificação na política comercial, da auto-suficiência em cereais para uma auto-suficiência limitada. Ao importar mais produtos intensivos em terra, como cereais, oleaginosas, algodão e outras matérias-primas e produtos semimanufaturados para reprocessamento e reexportação, e ao exportar mercadorias mais intensivas em mão-de-obra e de maior valor adicionado, a China poderá aumentar a eficiência da produção agrícola, melhorar a alocação dos recursos produtivos e aumentar a renda do setor rural.

À medida que a China implementar seus compromissos junto à Organização Mundial do Comércio, através de reformas econômicas internas e liberalização do comércio exterior, a trajetória observada recentemente poderá estender-se aos próximos anos.

Auto-suficiência em discussão

Líderes e acadêmicos chineses discutiram por longas décadas os custos e benefícios da auto-suficiência e das vantagens comparativas dos seus produtos agrícolas. Houve também acalorados debates sobre a sustentabilidade do aumento da produção agrícola na China. Especialistas lançaram advertências quanto à degradação do solo, escassez de água para irrigação na planície ao norte da China, tendência à redução dos investimentos públicos em pesquisa agrícola e outras questões correlatas. As recentes mudanças no padrão do comércio exterior de produtos agrícolas levantaram novas discussões sobre o papel que a China deverá desempenhar no balanço alimentar mundial.

Em 1994 e 1995, tais debates foram retomados com grande interesse, dadas as previsões de que as importações chinesas de cereais poderiam ser, nas próximas décadas, bastante elevadas e dada a mudança nos rumos do fluxo comercial chinês, que de exportador passou a importador de cereais. Uma manifestação de tais preocupações foi o início da "política do saco de cereais", que transferiu aos governadores das províncias a responsabilidade pela manutenção de uma oferta adequada de cereais.

Dois grupos se revelaram nos debates. Um deles defendia que a China deveria apoiar-se em seus recursos para assegurar a oferta de alimentos e o governo deveria investir mais para sustentar o crescimento da produção agrícola.

O outro grupo argumentava que o custo da auto-suficiência era muito elevado. Observava que a China tem uma área arável limitada, uma infra-estrutura de transportes bastante deficiente, recursos naturais relativamente abundantes e um apreciável contingente de mão-de-obra. Esse quadro proporcio-naria certas vantagens comparativas na produção de bens manufaturados para o mercado mundial. Segundo tal linha de argumentação, a China deveria concentrar-se no fornecimento de produtos nos quais tem vantagem comparativa e importar cereais e oleaginosas.

Há ainda um terceiro grupo que defende a "auto-suficiência limitada". Segundo esta tese, a China deveria especializar-se na produção de lavouras intensivas em mão-de-obra, como frutas, verduras e legumes e produtos especiais, usando assim sua dotação de recursos naturais para produzir e exportar produtos transformados. Economicamente, seria mais racional importar uma certa quantidade de produtos intensivos em terra, como cereais e oleaginosas.

Atualmente, os líderes chineses falam da "auto-suficiência limitada", isto é, da importação de algo entre 5 e 12% do consumo anual de cereais. Ao contrário

do que ocorria há alguns anos, quando as lideranças se recusavam a admitir que a China pudesse vir a importar cerca de 20 milhões de toneladas no ano 2000, elas agora acreditam que entre 2000 e 2005 as importações deverão situar-se em torno de 40 milhões de toneladas.

Dadas as novas perspectivas, há uma natural preocupação quanto às fontes de aquisição dos cereais. Poderá a China confiar nos mercados mundiais para abastecer-se de arroz, milho e trigo? Em 1995, a liderança chinesa acreditava que poderia abastecer-se de trigo e de milho no mercado internacional, mas duvidava da possibilidade de encontrar aí suficiente disponibilidade de arroz.

Há uma grande preocupação na China quanto à capacidade dos mercados internacionais de atender às suas necessidades e quanto à confiabilidade dos ofertantes (poderiam as exportações de alimentos para a China ser usadas como um instrumento de política externa de algum país mediante, por exemplo, a aplicação de embargos aos cereais?). Por outro lado, os exportadores estão interessados em saber se a China se tornará um comprador confiável de cereais.

Anteriormente existia na China uma política para todo o país. Agora as várias províncias podem ter políticas diferentes.

A "política do saco de cereais"

No início de 1995, o governo central adotou uma nova política para os cereais, atribuindo aos governadores de província a responsabilidade de garantir o "saco de cereais". Para isso os governadores devem: a) estabilizar a área destinada ao plantio de cereais; b) assegurar o investimento em insumos agrícolas para estimular a produção; c) manter em estoque certa quantidade de cereais; d) garantir a transferência de cereais entre províncias; e) fornecer cereais e óleos vegetais à população urbana; f) estabilizar os preços de cereais e óleos vegetais. Se ocorrer um desastre climático local, os recursos locais serão usados em primeiro lugar. Se o governo local não tiver condições de resolver o problema, o Departamento Estatal de Estoques de Cereais dará assistência. O objetivo da medida é reduzir a exposição financeira do governo central, transferindo a responsabilidade financeira da administração dos estoques de cereais e óleos vegetais aos governos provinciais.

Para atingir os objetivos propostos, os governadores das províncias recorrerão aos departamentos de cereais provinciais, que ficarão encarregados da política e das operações comerciais. As operações de política agrícola consistem na compra de cereais e oleaginosas a preços-cota fixos (inferiores aos preços de mercado), no transporte, na estocagem, no beneficiamento e na distribuição do produto. Os prejuízos incorridos nessas operações serão subsidiados pelo governo central. Em 1995, o governo planejou adquirir 50 milhões de toneladas de cereais através desse mecanismo.

No sistema anterior, o racionamento que vigorou de 1953 a 1993, as famílias urbanas recebiam tíquetes que lhes permitiam comprar quantidades determinadas de cereais e óleos comestíveis a preços baixos nas lojas do governo. Os tíquetes, um mecanismo de distribuição de alimentos, foram extintos em 1993.

Em 1995, as várias províncias adotavam sistemas diferenciados de tíquetes ou de cadernetas de racionamento, ou mercados controlados onde as famílias de baixa renda podiam obter cereais baratos em estabelecimentos do governo. Essas aquisições não permitiam escolha, e o produto quase sempre era velho e de baixa qualidade. As famílias urbanas de maior poder aquisitivo compravam os cereais em mercados livres, onde o produto era em geral novo e de melhor qualidade.

Se um governador verificar que sua província não dispõe de cereais suficientes para atender à demanda, pode recorrer aos governadores de províncias onde exista excedente de cereais e realizar uma compra mutuamente benéfica. O governo central só se envolverá se a província não conseguir completar a transação. Nesse caso, o governo central teria três alternativas: pressionar uma província com excedente de cereais, recorrer a seus estoques ou importar.

Os departamentos de cereais devem separar as operações de política agrícola descritas acima de suas operações comerciais. Uma vez atendida a cota local de aquisições, os mercados de cereais podem funcionar. As empresas comerciais do departamento de cereais são as únicas entidades autorizadas a adquirir cereais dos produtores rurais e a participar dos mercados locais. Podem também participar de mercados atacadistas regionais, provinciais e nacionais e de mercados futuros.

A nova orientação de política agrícola tornou mais difícil qualquer generalização a respeito da economia cerealífera chinesa. Anteriormente existia uma política para todo o país. Agora as várias províncias podem ter políticas diferentes. Por exemplo, em 1995 o preço-cota fixo para o milho era de 660RMB/t na Manchúria, 820RMB/t na região da planície do norte e 929RMB/t no sul da China. As províncias podem, também, usar métodos diferentes para atender às necessidades dos pobres urbanos. Em recente viagem, o autor do relatório visitou três províncias e observou três sistemas diferentes de fornecimento de cereais aos pobres urbanos. Em um dos casos, isso era simplesmente deixado às forças do mercado; no outro, eram usados tíquetes, e no terceiro, cadernetas de racionamento.

(continua no próximo número)