AGENDA 2000

# O quebra-cabeça europeu

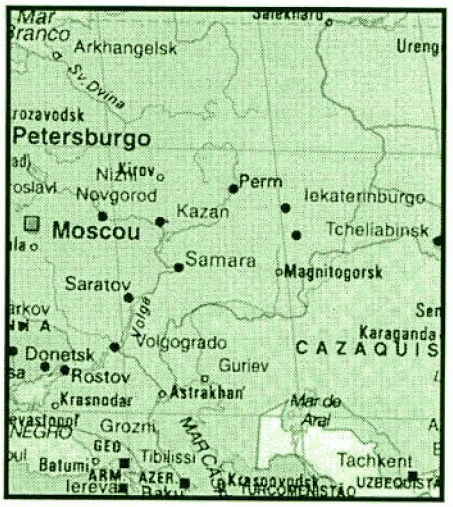
Luiz Antonio Pinazza

A virtual integração dos 15 países membros da União Européia (UE-15) com as nações do Centro e Leste europeu (CLE) é mais uma intrincada mudança em curso nestes anos 90. O impacto sobre o agribusiness do velho continente será substancial, incorporando 100 milhões de consumidores e duplicando o número de propriedades agrícolas.

Cerca de 10 nações já manifestaram a intenção explícita de fazer parte do rol de membros da UE através do Acordo da Europa (AE). Planejadas para uma evolução em etapas, as negociações deverão ganhar maior velocidade ao longo de 1998 (ver box). Num primeiro momento, as economias mais preparadas para trabalhar em regime de mercado, tais como República Tcheca, Eslováquia, Polônia e Hungria, sairão na frente, formando a UE-19. Depois virão as demais. À medida que vai fornecendo trégua e dando tempo para cada país prosseguir suas reformas econômicas e políticas, o AE sacramenta a integração do CLE à União Européia.

Os problemas são de largo espectro e diferentes matizes. Entre as matérias-primas agropecuárias, as dificuldades maiores se concentram nas de origem animal, principalmente carnes e leites, onde o padrão de qualidade não satisfaz às legislações mais rigorosas da UE. Enquanto isso, no que se refere às unidades processadoras, a capacidade de competição do CLE revela tibieza ante as nações da Europa ocidental. Suas agroindústrias são tecnologicamente ultrapassadas e somente algumas delas se modernizaram e apresentam uma carteira de produtos mais sofisticados para atender aos exigentes consumidores da UE.

No CLE, os países têm superado gradativamente a recessão do início das reformas políticas e econômicas do começo da década. Isso é, sem dúvida, um marco positivo. Mesmo que esse processo persista porém, suas agriculturas não escaparão de uma reestruturação considerável para se integrar à UE. As agriculturas de outros continentes também serão afetadas, já que a atividade agrícola da UE é tocada em escala planetária, sendo a maior força nas negociações multilaterais de comércio e uma das mais competitivas na área de exportação.

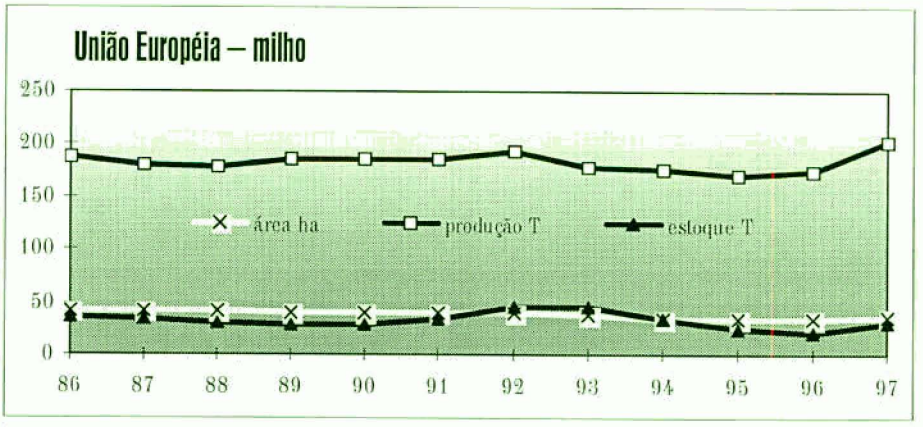



## *Desafios à vista*

No agribusiness do CLE, os principais desafios consistem em aumentar a produtividade, privatizar fazendas coletivas e agroindústrias estatais, simplificar os mecanismos governamentais de compra de produtos e intervenção no mercado, promover treinamento em controle de qualidade e implementar programas rurais de desenvolvimento e reconversão. Para chegar lá, a UE desenvolve ações de assistência tecnológica e acerta os gargalos nas estruturas e organização do agribusiness da região, desde a produção até o processamento e a distribuição.

Uma prática difícil de ser corrigida é a das agências estatais que administram com pouca transparência as operações de preços mínimos, os subsídios para exportações e outros instrumentos comerciais. É uma fonte constante de atrito com a Organização Mundial de Comércio (OMC). As companhias governamentais da Bulgária e da Romênia, por exemplo, usam poderes discricionários para sustentar artificialmente os preços baixos, controlando e limitando as margens das agroindústrias e do varejo. A UE pressiona para mudar este estado de coisas, na linha democrática do escritor francês Paul Ambroise Valéry: "se o Estado é forte, esmaga-nos, mas se é fraco perecemos".

Uma vez integrados na UE, os países do CLE terão os benefícios de acesso irrestrito ao seu rico mercado, quase sempre de maiores preços. E é aí que se tem de pegar o fio da meada. Caso garanta ao CLE os mesmos preços suportes da UE, a Política Agrícola Comum (PAC) absorverá recursos vultosos e contemplará novas fronteiras, que em última instância competirão com o seu próprio agribusiness. As conse-



qüências aparecerão em níveis diferentes. De um lado, os consumidores do CLE pagarão preços mais caros e comprometerão uma parcela ainda maior das suas rendas com alimentos. De outro, a elevação do custo da alimentação e o inchaço na conta da PAC terão efeito inflacionário.

Sem vacilar, o Conselho Europeu (CE) sustenta que a reforma da PAC, iniciada em 1992, não será procrastinada ou perderá solução de continuidade. A tendência mais forte é de que os produtores sejam compensados com pagamentos diretos em substituição a preços suportes, enquanto os programas para melhorar a competitividade poderão enquadrar setores específicos, como o leite. No CE, ninguém assume correr o risco de ver o supremo esforço para reduzir o orçamento da PAC, na chamada Agenda 2000, ser anulado.

Alguns resultados imediatos podem ser previstos com elevado grau de precisão. O principal deles é de que a produção agropecuária do CLE crescerá com maior intensidade na área do complexo de proteína animal. Isso certamente gerará maior consumo de rações. Se para os países exportadores de milho e soja é uma oportunidade que aparece, os acordos comerciais e laços geográficos entre a UE e o CLE constituem a face ameaçadora, pois eles poderão inibir a participação de outros países nesse mercado florescente.

## *Encaixando as peças*

Os especialistas estão quebrando a cabeça na formulação de cenários sobre os resultados da integração do CLE na UE. Existem dois caminhos que gozam de maior aceitação: a aplicação da PAC no CLE na linha da reforma de 1992 e a competição dos preços mundiais para os países da UE-19. Em ambos os casos haverá ajustamentos dramáticos na agricultura da UE-15 e do CLE.

Na UE, os preços das commodities agrícolas são tipicamente superiores aos praticados no mercado mundial, enquanto os do CLE são inferiores. Se os países do CLE adotarem os preços da UE, a produção provavelmente será estimulada e o crescimento do consumo virá *a posteriori*. Em contrapartida, na hipótese de a UE-19 assumir os preços mundiais, a produção do CLE crescerá muito mais em termos de área do que em produtividade, ao passo que na UE-15, em termos relativos, a produção cai e o consumo sobe.

No mercado de grãos, a produção sempre cresce quando se acena com preços maiores. A UE emprega programas de áreas não plantadas – *set aside* – para controlar a produção. Já no setor de carnes, na subida dos preços, a produção fica estimulada e o consumo desestimulado. Com a participação do CLE crescendo na produção em relação à UE-15, os maiores excedentes de exportação da UE-19 serão em aves e suínos.

Sob a hipótese de a UE-19 adotar preços mundiais e ampliar suas áreas de plantio, a região se tornará exportadora mais forte de trigo, ainda que potencialmente tenha de importar mais milho. Maior produção da UE-19 certamente será fator baixista nos preços mundiais e desestimulará ganhos futuros de produção.

Enquanto membros da UE, os países do CLE terão de respeitar os rigores da legislação sobre veterinária e sanidade. Assim, as restrições aplicadas pela UE-15 a seus parceiros comerciais serão estendidas às exportações dirigidas para o CLE. No horizonte surgem duas previsões. Uma relacionada às dificuldades de acesso aos mercados dessa região. Outra ligada às dis-

# *Acordo da Europa: novos países membros na UE*

O AE celebra a gradual integração dos países do CLE com a UE. São signatários 10 países: Bulgária, República Tcheca, Estônia, Hungria, Lavênia, Lituânia, Polônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia. O documento é constituído de cinco partes básicas: diálogo político, cooperação econômica, assistência financeira, adoção da legislação da UE e liberalização comercial.

O marco inicial que detonou todo o processo foi 1991, quando Polônia, Hungria e Tchecoslováquia selaram uma primeira intenção de mútuo desenvolvimento comercial. Posteriormente, em 1994, foi estabelecido um consenso mais formal e abrangente entre os países do CLE, com vistas à sua integração na UE.

O comércio bilateral e a cooperação econômica do AE conclamam as nações mais favorecidas a eliminar quaisquer restrições quantitativas ao largo de 10 anos. Para facilitar a transição e açodar esse processo, um protocolo assinado em separado define tratamentos especiais para áreas sensíveis como agricultura, vestuário, têxteis, carvão e aço.

No caso dos produtos agrícolas, foram aceitas maiores concessões envolvendo reduções tarifárias e aumento de cotas para um horizonte de cinco anos. Bovinos, suínos, ovinos, aves e produtos lácteos ficarão sujeitos a uma redução tarifária de 20% em três anos, à medida que as cotas das importações aumentem em cinco anos. Já para outros tipos de commodities, como grãos, apesar de nada ainda estar liberalizado, poderão aparecer novidades.

É interessante registrar que, não obstante o regime de cotas ter sido estruturado para acelerar a liberalização das exportações do CLE para a UE, os fluxos das exportações da UE para o CLE estão maiores por diversas razões.

Acontece que nos primeiros anos do acordo, diante da falta de informações e pequena familiaridade com os procedimentos da UE, os países do CLE não conseguiram preencher totalmente as suas cotas. Muitas vezes – principalmente no caso das commodities que variam sazonalmente e são por isso mais preocupantes – as exportações do CLE ficavam limitadas, porque a administração trimestral das cotas preferenciais da UE impedia a plena utilização das cotas anuais. Para terminar, o método de administrar as cotas entre os países do CLE tinha um critério desvantajoso: as cotas eram alocadas para importadores da UE em vez de exportadores do CLE.

Mais recentemente, a UE tem ensaiado uma renegociação no seu protocolo agrícola, principalmente pela necessidade de se acomodar ao Acordo Mundial do Comércio selado na Rodada Uruguai.

**Programa de assinatura do AE e proposta de membro para a UE**

| *País* | *Assinatura* | *Inscrição* |
|---|---|---|
| Hungria | Dez. 1991 | Mar. 1994 |
| Polônia | Dez. 1991 | Abr. 1994 |
| Romênia | Fev. 1993 | Jun. 1995 |
| Bulgária | Mar. 1993 | Dez. 1995 |
| República Chechênia | Mar. 1993 | Jan. 1996 |
| Eslováquia | Out. 1993 | Jun. 1995 |
| Estônia | Jun. 1995 | Nov. 1995 |
| Letônia | Jun. 1995 | Out. 1995 |
| Lituânia | Jun. 1995 | Dez. 1995 |
| Eslovênia | Jun. 1995 | Jun. 1996 |

putas de questões cada vez mais polêmicas, tais como organismos modificados geneticamente e tratamento com hormônios.

Paralelamente a tudo isso, os investidores potenciais do agribusiness no CLE analisam o risco como elemento-chave da tomada de decisão, contabilizando os principais aspectos positivos e negativos dessa atividade na região.

Alguns dos pontos que ainda deixam a desejar poderão ter soluções de médio prazo, como o fortalecimento do mercado fundiário, até agora muito acanhado e incipiente, além da concretização do processo de privatização. Mas outros só se resolverão a longo prazo. A infra-estrutura deficiente na área rural, que convive com gargalos de processamento e distribuição, não se organiza da noite para o dia. O mesmo acontece com o desenvolvimento da estrutura institucional, que precisa de tempo para ser formada e dar sustentação às operações e negócios privados.

Os analistas do CLE sempre trazem à baila as nuvens sombrias da instabilidade política e econômica, que ainda não foram totalmente dissipadas. Durante os momentos críticos do processo de transição, na virada dos anos 80 para os 90, quando a produção agropecuária desabava, o descontentamento predominava em importantes lideranças locais. Eram freqüentes os discursos inflamados em defesa do protecionismo. Agora, a inserção maior da UE-19 num ambiente mais competitivo poderá realimentar pressões em favor de políticas agrícolas protecionistas. Isso é negativo porque traz incerteza sobre o intercâmbio futuro de bens agrícolas com outros países.

## *Promessas e riscos*

Quando se analisam os focos de atração de capital externo para investimento no CLE, vê-se que a região oferece oportunidade para expansão rápida da renda. O desenvolvimento econômico dos últimos anos tem proporcionado um ambiente favorável para aplicações externas, apesar de variar em cada país. A força deste processo aliada ao baixo custo e à qualidade da mão-de-obra poderão reverter o quadro de baixa renda *per capita* e desemprego alto. A proximidade dos grandes mercados da UE e dos novos estados independentes da ex-União Soviética constitui também aspecto favorável.

**Centro-Leste Europeu – Projeção para 1998**

| *País* | *População (milhões)* | *Renda per capita US$ mil* | *Var. PIB %* | *Inflação %* |
|---|---|---|---|---|
| Bulgária | 8,4 | 1.650 | 3,5 | 25,0 |
| República Tcheca | 10,3 | 4.680 | 3,4 | 8,5 |
| Estônia | 1,5 | 3.240 | 4,1 | 9,6 |
| Hungria | 10,1 | 4.470 | 4,4 | 16,0 |
| Letônia | 2,5 | 2.450 | 5,0 | 8,5 |
| Lituânia | 3,7 | 2.680 | 4,0 | 8,1 |
| Polônia | 38,5 | 3.570 | 5,3 | 13,7 |
| Romênia | 22,7 | 1.780 | 4,0 | 45,0 |
| Eslováquia | 5,3 | 3.280 | 3,2 | 8,0 |
| Eslovênia | 2,0 | 7.040 | 4,0 | 8,0 |

Fonte: *The Economist.*

## *A Reforma da PAC*

A Comissão Européia propõe a substituição da política de sustentação de peços pelo pagamento de subsídio direto, em que:

- os pecuaristas têm uma garantia de 1950 ECUS (US$2.126) por tonelada para toda carne bovina comercializada abaixo do preço mínimo (2.780 ECUS correspondnete a US$ 3.037)
- os agricultores terão uma garantia de 93,52 ECUS(US$ 102) por tonelada para todos os cereais vendidos a preços inferiores de 119,19 ECUS (US$ 130,12)

O Plano, que deverá ser aprovado agora em março, prevê uma redução no preço pago de 30% na carne bovina e 20% na de grãos, a ser introduzido no ano 2000.

Em compensação, a UE pagará subsídios diretos:

- gradualmente elevados para os pecuaristas entre 2000 e 2003 (calculados com base na quantidade de carne e leite que possuírem acima de uma quota individual), chegando até 220 ECUS (US$ 240,35) por macho.
- agricultores (calculados pela multiplicação entre a quantidade de terra destinada ao cultivo, a produtividade média da região e o subsídio básico de 66 ECUS ou US$ 72,11).

É no agribusiness que o CLE deposita as alternativas de captação de capital externo e alavancagem da economia. A expansão de produto e renda no setor agrícola trará impulso para as áreas de suprimentos como fertilizantes, rações e máquinas, e também nas de processamento e distribuição. O aumento da mecanização do setor agrícola e a demanda de insumos modernos virá com a privatização da posse e uso da terra. Com o crescimento da renda surgem oportunidades para produtos de valor agregado e proteína animal, expandindo as criações e a demanda de grãos para arraçoamento.

A integração do CLE com a UE cria a expectativa de crescimento da produção de agropecuários. A assistência da UE para com o CLE ocorre por duas vias. A primeira, através da locação de fundos para investimentos na infra-estrutura rural. A segunda visa dar maior transparência aos sistemas legais e econômicos. Em doses diferentes, ambas ajudam a resolver problemas ligados à instabilidade política e econômica, gerando maior tranqüilidade aos investidores.

O saldo de prós e contras vai demorar para ser fechado. Os benefícios que exportadores e investidores receberão com a integração da UE envolvem custos, que terão de ser arcados pela PAC. Na agricultura do CLE predominam desvios oriundos de muitos anos de economia funcionando sob planejamento centralizado. Sob o guarda-chuva da PAC, mesmo reformada, o conjunto de distorções de mercado poderá simplesmente ser substituído por outras. As mudanças práticas são irrisórias. Por sua vez, com preços agrícolas mais altos se reduz a competitividade e aumenta a produção. Isso poderá limitar o mercado de importação e de exportação, o que será *non sense* para a agricultura do CLE, por sua representatividade mundial de importante região produtora, de troca de fluxos comerciais e aplicação de investimentos.

*Gerente de negócios da Agroceres e diretor do Instituto de Estudos de Agribusiness da Associação Brasileira de Agribusiness.*
*E-mail pinazza@agroceres.com.br*