CORTESIA DA EDITORA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Boas oportunidades no comércio internacional agrícola



Robert Lee Thompson

Autoridade em comércio internacional de produtos agropecuários, o professor Robert Lee Thompson esteve recentemente no Brasil para coordenar reunião paralela à conferência sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) promovida pelo International Policy Council (IPC), em Belo Horizonte, nos dias 11 e 12 de maio deste ano. O IPC tem por missão facilitar o entendimento dos interlocutores nas negociações em favor da expansão do comércio.

O Winrock International Institute, que ele preside desde setembro de 1995, com sede nos EUA, tem uma agência em Salvador, Bahia, além de outras em diversos pontos do mundo: Beijing, na China, Nova Délhi, na Índia, e Manila, nas Filipinas. O instituto é um órgão privado, sem fins lucrativos, cujo objetivo principal é fomentar a produtividade agrícola e proteger o emprego na área rural, preservando ao mesmo tempo o meio ambiente.

Robert Thompson preside ainda a Associação Internacional de Economistas Agrícolas.

Foi professor da Universidade Federal Rural de Viçosa, Minas Gerais, nos anos 70, e conhece bem o setor agropecuário brasileiro e seus problemas. Mantém laços bem fortes e duradouros com o Brasil — tem uma filha brasileira. Mas, na verdade, como ele mesmo costuma dizer, é o que se chama um "cidadão do mundo".

■ *O que está ocorrendo no comércio internacional de produtos agropecuários pós-Rodada Uruguai?*

— Com o crescimento da renda *per capita* em muitos países e a abertura desses mercados, estamos assistindo a um aumento substancial da parcela de produtos agropecuários que passa pelo comércio internacional. A maior fonte dessa mudança está localizada na China e nos países do Leste da Ásia.

■ *Quais as principais mudanças no consumo desses países?*

— A primeira delas é o aumento do consumo de carne. Sendo a China o maior país da região, produz efeitos consideráveis no comércio. O incremento sem precedentes no consumo de carne de suínos e de aves tem induzido um crescimento explosivo da produção na China. Como conseqüência, o país, que exportava milho e soja até bem pouco tempo atrás, tornou-se importador desses grãos. O governo chinês anunciou no ano passado a meta de garantir no máximo 92% de suas necessidades de grãos. A mudança é muito importante na política da China, porque até outubro de 1996 o objetivo era manter 100% de auto-suficiência em grãos. O impacto dessa nova política sobre o comércio desses produtos pode ser avaliado quando se sabe que o consumo interno fica em torno de 500 milhões de toneladas de grãos por ano. Portanto, 8% de 500 milhões significam uma demanda nova de 40 milhões de toneladas, e isto não é pouca coisa em relação ao volume do comércio mundial. Imagino que a maior parte dessa demanda recairá sobre o milho. Acho que o governo chinês também está pensando em tirar proveito de suas vantagens comparativas na produção de frutas, e que em muitas áreas do meio rural seria mais indicado produzir frutas do que grãos. No meio rural chinês, a relação terra *per capita* é baixa. O governo está empenhado em conseguir produtos de valor o mais elevado possível. Com base no critério de vantagem comparativa, parece cada vez mais interessante utilizar mais terras para a produção de frutas do que para a produção de grãos.

A China pretende tornar-se fornecedor desses produtos para mercados promissores como o Japão e países do Leste da Europa.

■ *A conseqüência disso seria, então, importar mais grãos? Substituir a área de grãos por área de frutas?*

— Isso mesmo, em especial os grãos que são produzidos mais eficientemente pelos EUA, Brasil e Argentina, como milho e soja. Outra novidade muito importante é o surgimento recente da febre suína em Taiwan, país que, juntamente com a Holanda, tem sido o maior exportador de carne suína para o Japão. Hoje ambos têm problemas com a doença, e em Taiwan os problemas são ainda piores do que na Holanda. Esse fato recente está abrindo uma oportunidade única para exportadores de carne suína para o Japão. O tema está na ordem do dia nos EUA e no Canadá, onde se discute a possibilidade de deslocar as exportações de milho e soja e exportar mais carne suína e de aves. A possibilidade de exportação de suínos e aves dos EUA, como na maior parte do mundo, no entanto, é apenas sofrível neste ano.[1] Sei também que este é um mercado muito importante para o Brasil que exporta, creio, US$750 milhões em carne de aves. A dificuldade nos países que tradicionalmente suprem o Japão está criando uma oportunidade rara para os EUA e o Canadá entrarem nesse mercado, em vez de exportarem tanto milho e soja.

■ *O comércio mundial de milho está se revigorando em relação a outras commodities?*

— No Leste e Sudeste da Ásia, o crescimento econômico está modificando a estrutura dos mercados. A Tailândia, por exemplo, exportadora de milho, está se tornando um importador líquido. Com o crescimento econômico, o tailandês está comendo tanta carne que toda a produção nacional está sendo usada para atender o consumo de carnes, reduzindo as exportações desse país para o Japão e a Coréia. Outro exemplo é a Indonésia, onde o consumo de carnes está crescendo rapidamente. Na Indonésia, como em outros países da região, quando a renda *per capita* chega a determinado nível, observa-se queda no consumo *per capita* de arroz. É uma questão de elasticidade-renda. A partir de determinado nível de renda, o consumo de alimentos mais baratos tende a ser parcialmente substituído por produtos mais nobres, como as carnes.

Além disso, o consumo de derivados de trigo também tem aumentado, em substituição ao do arroz. A preparação de alimentos a partir do trigo é muito mais prática do que a de comida à base de arroz. Os derivados de trigo tomam menos tempo de preparo. As mulheres que trabalham fora têm menos tempo para preparar alimentos em casa. A queda do consumo doméstico de arroz em alguns países tem levado outros países, como o Vietnã, a se tornarem mais agressivos na exportação do produto.

Estamos assistindo a um aumento substancial da parcela de produtos agropecuários que passa pelo comércio internacional.

■ *O comércio internacional está mais livre?*

— Está. A tendência mais visível da abertura e do comércio internacional mais livre (apesar de não totalmente livre) é aquela que já mencionei: o incremento da parcela da produção mundial de alimentos que passa pelo mercado internacional. Há outras conseqüências curiosas. O Canadá, por exemplo, tem experimentado uma mudança acentuada na sua produção agrícola nos últimos anos. Sabe-se que o subsídio maior a esse setor no Canadá vinha através do transporte de trigo. O preço do transporte permaneceu no mesmo nível, em termos nominais, de 1900 até dois anos atrás. Isso quer dizer que não custava praticamente nada transportar o trigo da zona produtora, atravessando o país rumo aos portos do Atlântico ou do Pacífico. O custo dos transportes era quase nulo. Esse subsídio foi retirado integralmente há dois anos. O inesperado é que ficou muito mais barato mandar trigo do Canadá para os Estados Unidos do que para os portos. Como resultado, está entrando muito mais trigo canadense, aumentando a concorrência com o produtor americano.

■ *Aumentou o preço do trigo?*

— Não, baixou para o produtor, porque o preço FOB de exportação é dado. Com o custo do transporte muito maior, não sobra quase nada para o fazendeiro. Outro resultado muito maior e mais importante: está havendo uma transferência da área do trigo no Canadá para outros produtos, como cevada para rações e cevada para a indústria cervejeira, além de girassol. A criação de gado e a indústria de carne estão crescendo rapidamente, porque carne é produto de valor mais elevado e portanto tem condições de pagar o custo do transporte para os portos.

■ *Qual é a tendência para a exportação de produtos com maior valor agregado?*

— Nos Estados Unidos observa-se uma tendência para expandir a quantidade de produtos com maior valor agregado. Eu me lembro que em 1981 só 10% dos produtos agrícolas de exportação dos EUA foram exportados sob a forma de produtos de alto valor. Dois anos trás, esse percentual saltou para 50%, o que quer dizer que uma parcela muito maior de nossa produção de milho e de soja está sendo exportada em forma de carne em vez de grãos *in natura*. A exportação de frutas, verduras, produtos já preparados para a venda no supermercado (congelados) está crescendo, especialmente

[1] N. R.: Segundo previsão do USDA, em 1997 as exportações mundiais das carnes avícola e suína — excluindo o comércio intra-UE — deverão crescer percentualmente menos da metade do que foi o avanço médio anual registrado no qüinqüênio 1992-96.

para os países de alta renda e para os países da Ásia.

■ *Que fatores explicam essa mudança tão expressiva?*

— Pode-se dizer que o produtor de carne nos EUA levou muito tempo para aprender como vender para o exterior, porque a indústria americana de frigoríficos não estava disposta a mudar o preparo industrial da carne, de acordo com as preferências do consumidor estrangeiro. Quando se abriu o mercado do Japão, foi necessário um grande ajustamento desde a fazenda, para produzir a carne do modo certo, com frigoríficos adequados. Perderam-se oportunidades no mercado durante muito tempo.

Até a indústria leiteira norte-americana teve dificuldades de exportar, porque seus preços eram muito elevados. Essa indústria foi agora racionalizada a ponto de já haver alguma exportação, em escala ainda não muito grande, mas cada vez mais importante. Nos contatos recentes que mantive com autoridades da União Européia, notei que a indústria começa a ter muito medo da concorrência dos EUA, porque não temos nenhuma cota na produção do leite. Na União Européia, a produção leiteira foi reduzida pela introdução de cotas. O valor associado a estas cotas é tão elevado que o custo de retirá-las seria altíssimo, porque os preços artificialmente altos do leite já foram integrados aos preços das terras. As fazendas, por sua vez, já foram vendidas, e os novos proprietários pagaram um preço alto, muito além do valor que corresponderia a um mercado livre de cotas.

■ *O que aconteceria se retirassem o subsídio?*

— O produtor quebraria. Teria que mudar de atividade. Por isso faz tanto medo a concorrência da importação de leite e laticínios que resultará da retirada gradual dos subsídios. Em 1996 teve início o processo de mudança na política de suporte ao preço do leite nos EUA, como resultado da Rodada Uruguai. O suporte está baixando e chegaremos ao preço mundial.

■ *Os EUA estão caminhando para o mercado mais livre? Como se deu essa mudança de mentalidade?*

— É uma coisa impressionante. Quando eu estava em Washington, de 1983 a 1987, o setor agrícola americano passava por uma grave crise financeira. Os preços da terra tinham caído 17% e a taxa de falência dos bancos e dos donos de fazenda era a mais elevada desde os anos 30. Eu era o negociador do Executivo junto ao Legislativo para a nova Lei Agrícola (de 1985). Devido à crise no setor, não houve clima para se mudar muita coisa. Os congressistas só queriam subsídios maiores do governo, para evitar a quebra de um número maior de bancos e fazendas.

A China, que era exportadora de grãos, tornou-se importadora de milho e soja, em razão do explosivo crescimento do consumo de carnes.

■ *A política agrícola negociada naquela época não conseguiu mudar muita coisa por causa dessa crise?*

— É verdade, mas quase tudo que nós desejamos do Farm Bill de 1985 só foi atingido em 1996. Isso me deu muita satisfação, mas levou 10 anos!

■ *Quer dizer que são necessários 10 anos para se fazer uma reforma profunda na política agrícola?*

— Pode tomar muito tempo. Depois de 1985, a recuperação da economia no meio rural criou as precondições para a reforma. Em 1981, o valor de exportação dos produtos agrícolas ficou em US$43 bilhões. Em 1985, devido à crise, caiu para US$26 bilhões. Já em 1996 superou US$60 bilhões, refletindo a recuperação. A economia no meio rural vai bem, e o agricultor entende agora que a economia aberta oferece condições muito melhores à agricultura americana do que a economia fechada. Durante esse período, tivemos um aumento no tamanho médio dos estabelecimentos rurais. Chegamos a um ponto em que 20% dos produtores rurais produzem 80% da produção.

■ *Quer dizer que houve um aumento do tamanho médio das unidades produtivas?*

— De algumas. Estas têm condições de concorrer com quem quiserem no mundo, seja em milho, soja, leite, qualquer produto, com poucas exceções, como o açúcar.

■ *Mesmo sem subsídios?*

— Esses 20% dos produtores americanos estão aptos a enfrentar a concorrência. As únicas exceções quanto aos produtos, eu diria, são o amendoim, o arroz e especialmente o açúcar, os três setores mais protegidos, que não experimentaram nenhum progresso na regularização de seus mercados. No resto da agricultura norte-americana houve uma mudança de atitude; os donos das fazendas maiores entendem de mercado mundial, entendem que quem tem custo de produção mais baixo vai ganhar no mercado.

■ *O que acontece com os 80% de produtores menores?*

— A maior parte deles ganha a maior parte de sua renda fora do setor agrícola. São fazendeiros de tempo parcial.

■ *Esses são profissionais?*

— Muitas vezes, ganham bem mais da metade da renda familiar fora da fazenda. Muitos deles não sofrem pobreza. Há um conjunto pequeno desses 80% que vive em situação de pobreza. Falta-lhes conhecimento, capacidade para investir e acesso ao crédito. Como em todo lugar, falta oportunidade para sair do setor rural, muitas vezes porque estão localizados em regiões que não têm acesso ao mercado de trabalho ativo. Tomados em conjunto, a esses não corresponde mais que 20% da produção agrícola.

■ *O plantio direto está pegando no mundo inteiro; quem são os principais responsáveis?*

— Creio que a indústria de máquinas é responsável por essa difusão. Também a indústria de herbicidas é muito importante nesse campo, porque o plantio direto poupa energia, provoca menos erosão do solo, menos evaporação da água, porém exige mais herbicidas. Os fabricantes de herbicidas buscam produtos menos agressivos ao meio ambiente. O Round Up, da Monsanto, é o herbicida menos agressivo ao meio ambiente, de toxidade muito baixa; não deixa resíduos, e o processo químico garante que pode penetrar no solo, pois é desagregado em produtos totalmente seguros, que não causam danos às pessoas que o manuseiam nem aos animais. Nos Estados Unidos, todo o cinturão do milho está adotando o plantio direto. Nós, da Winrock, estamos realizando um experimento de plantio direto para arroz na Indonésia.

■ *Você acha que o plantio direto é realmente uma revolução?*

— Sem dúvida, aliás muito pouco reconhecida, especialmente pelos ambientalistas. O plantio direto é muito bom, por todas as razões que já mencionei, e felizmente está pegando em toda parte do mundo. Esta é uma das mudanças mais interessantes e importantes da atualidade.

■ *Gostaria de voltar ao tema do comércio e dos subsídios.*

— Voltando para o comércio internacional, eu acho que a Rodada Uruguai trouxe alguns resultados importantes. E o mais importante foi o reconhecimento de que as políticas agrícolas internas são o fator mais importante para distorcer o mercado internacional: o subsídio induz à utilização de áreas não-aptas à produção e reduz a competitividade. Congelamos o nível dos subsídios existentes no final da Rodada Uruguai. O importante é que todos eles foram congelados, não podem ser aumentados. Começamos baixando os subsídios à exportação, mas não o suficiente. O segundo resultado mais importante, eu acho, foi a conversão da maior parte das barreiras não-tarifárias em tarifas. Infelizmente, encontramos essas cotas tarifárias[2] em níveis elevadíssimos.

■ *A palavra de ordem é abertura, integração. Nos produtos industriais isto está acontecendo de maneira muito rápida. Como podemos continuar falando em abertura e o bloco de produtos agrícolas ainda continuar tão fechado?*

— A meu ver, o bom funcionamento do mercado internacional e a racionalização da agricultura no mundo inteiro dependem em primeiro lugar da retirada das cotas tarifárias. Em segundo lugar, seria preciso continuar baixando os subsídios permitidos para exportação. Na verdade, eu gostaria de eliminar os subsídios à exportação integralmente, mas isso vai ser um pouco difícil para a União Européia, e é possível que esse objetivo fique para mais tarde.

Todos esses objetivos, que eu poria na mesa para a próxima rodada da OMC, são também relevantes no contexto da Alca porque, se queremos um mercado mais livre para os produtos agropecuários, temos que enfrentar as barreiras existentes hoje. No caso do Nafta, o progresso foi quase nulo no sentido de abrir o mercado para produtos agrícolas entre os Estados Unidos e o Canadá. Quase todos os produtos agrícolas de importação no Canadá ficaram na mesma. No caso do México houve mudanças muito maiores na política agrícola do que no do Canadá. Realmente, no final das contas, as conclusões foram bilaterais no campo da agricultura e trilaterais para a indústria e os serviços. Mas na agricultura houve pouco progresso entre os EUA e o Canadá, e muito mais entre os EUA e o México. Na agenda da Alca, não há quase nada a respeito de agricultura. Isso me desapontou muito. Não há um subgrupo de agricultura, e o assunto foi diluído em diversos grupos.

■ *Com relação à Alca, acha que o ritmo deve ser gradual ou mais acelerado? Como se sabe, os EUA estão tentando apressar as discussões, e o Brasil e o Mercosul fecharam uma posição mais cautelosa.*

— Nem todos os americanos estão querendo acelerar o processo. Muitos sindicatos estão empurrando a Alca mais devagar.

■ *E os produtores agrícolas, têm uma posição?*

— Depende do produtor. O de açúcar sempre fecha tudo. Creio que quem entende o mercado acha que a Alca deveria iniciar as negociações o mais rápido possível. Seria necessário um prazo para diminuir a proteção a certos produtos, especialmente quando se trata dos produtores pequenos, como é o caso do milho no México. No meu ponto de vista, devemos acelerar o ritmo, pelo menos para definir as regras do jogo.

■ *Qual seria a principal vantagem da Alca para esses países da América Latina?*

— Crescimento econômico mais rápido. Acho que o resultado mais importante da Rodada Uruguai e também o resultado potencial mais importante da Alca seria propiciar taxas de crescimento econômico mais acelerado, porque a exportação é o impulsionador mais forte do crescimento econômico.

■ *Isso é comprovado?*

— Evidência empírica é indiscutível, no meu ponto de vista. Há evidências muito fortes de que a abertura para exportação vai expor as indústrias fracas e ineficientes a mais concorrência, dando-lhes um bom impulso, muito importante para o crescimento econômico. As indústrias mais protegidas devem ter um prazo maior para o ajustamento, mas têm que se ajustar. Um país que protege as indústrias ineficientes não consegue atingir o elevado nível de renda *per capita* daqueles em que o capital é investido em indústrias mais eficientes. É preciso maximizar o retorno de cada real investido em capacidade produtiva, e isso não se consegue investindo em setores ineficientes. A capacidade produtiva inclui tanto capital físico como capital humano: o capital do conhecimento, os resultados da pesquisa, por exemplo.

[2] N. R.: Cotas tarifárias são instrumentos protecionistas que garantem uma tarifa baixa associada a uma pequena cota de exportação, acima da qual a tarifa se eleva progressivamente até atingir níveis proibitivos. Exemplo: até 10 toneladas, a tarifa é zero; a partir de 10, a tarifa vai crescendo.