

Política comercial e a exportação dos produtos agrícolas brasileiros

Mirian Beatriz Schneider Braun¹
Jandir Ferrera de Lima²

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a inserção internacional dos produtos agrícolas brasileiros. Todos os países do mundo estão sendo afetados pela crescente liberalização dos mercados. No entanto, dada a sua diversidade produtiva, o Brasil tem uma postura mais isolada em termos de comércio internacional. No entanto, isso não é a explicação para a ausência de uma política comercial que garanta uma posição estável no mercado internacional. O que falta ao país, ao longo de todo o período analisado é a preocupação em garantir mercados aos produtos que o país tem para exportar.

Palavras-chave: Brasil, política comercial, agricultura, base de exportação.

ABSTRACT

COMMERCIAL POLITICS AND THE EXPORTATION OF THE BRAZILIAN AGRICULTURAL PRODUCTS - The objective of this article is to analyze the international insertion of the Brazilian agricultural products. All countries of the world are being affected by the increasing liberalization of markets. However, given its productive diversity, Brazil has a more isolated posture in terms of international trade. This is not the explanation for

¹ Economista, Dra. em história econômica pela Universidad de Leon/ES Professora adjunta do Colegiado de Economia da Universidade do Oeste Paraná (UNIOESTE), Campus de Toledo.. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC). E-mail: mirianbraun@unioeste.br

² Economista, Ph.D., em desenvolvimento regional pela Université du Québec/Canadá. Pesquisador do Grupo de Pesquisas em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC). Professor adjunto do Colegiado de Economia e do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)/Campus de Toledo. E-mail: jandir@unioeste.br

the absence of a commercial policy that guarantees a steady position in the international market. What the country lacks throughout the analyzed period is the concern in guaranteeing markets to the products the country exports.

Keywords: Brazil, commercial policy, agriculture, base of exportation.

1 Introdução

A rápida abertura comercial no final da década de 1980, o processo de intensa desregulamentação do Estado e a entrada do Brasil no Mercosul causaram o receio de que o setor agrícola seria exposto a concorrentes que recebem subsídios em seus países de origem, e por isso muito mais competitivos, gerando problemas à agricultura nacional. No entanto, isso não aconteceu, conforme demonstram os saldos da balança comercial agrícola, cada vez maiores. Na realidade, os maiores problemas enfrentados pelo setor agrícola não tiveram sua origem nas relações com o setor externo e sim em relação à política econômica brasileira. Por exemplo: a estabilização dos preços na economia brasileira na década de 1990 foi causada pela tendência de valorização da taxa de câmbio real a partir de 1993 e, mais claramente, com a introdução do Plano Real em 1994. Esse período de valorização (1993-1998) da taxa de câmbio real, com o objetivo macroeconômico de contribuir como instrumento de controle dos preços internos, causou alguns problemas à economia brasileira, como o expressivo crescimento das dívidas externa e interna, consequência também da adoção de uma política de elevados juros reais.

Por outro lado, um outro conjunto de variáveis teve um comportamento favorável nos anos 1990, dentre eles: a) melhoria, até 1997, das cotações internacionais de produtos agropecuários; b) reduções dos preços reais de insumos agrícolas, principalmente nos casos de fertilizantes, defensivos, medicamentos e máquinas, beneficiados que foram por menores tarifas de importação (abertura comercial); c) a continuação do processo de geração de inovações tecnológicas pelos setores público e privado, destacando-se o papel da EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; d) modificações de política econômica, com destaques para a isenção do ICMS nas exportações agropecuárias a partir de 1997 (Lei Kandir), a criação do PRONAF – Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar – em 1995, assim como a introdução de novos instrumentos de comercialização na política agrícola. As mudanças nas tarifas de importação de insumos, um dos pontos positivos da abertura comercial, e as inovações tecnológicas, tenderiam a provocar aumentos na produtividade dos fatores de produção, fato positivo em uma difícil conjuntura macroeconômica (HOMEM DE MELO, 2002).

Com a entrada em vigor de decisões da Rodada Uruguaí do GATT, a partir de 1994, passa a ocorrer uma tendência ainda maior de queda do volume de exportações totais, mas o mesmo não aconteceu com as exportações agrícolas que aumentaram sua participação no total das exportações de 23,7% em 1991 para 30,4% em 1996, embora no final da década estas tenham voltado a 23,1%, ou seja, aos mesmos níveis de 1991 (queda essa motivada por crises internacionais).

Os dados acima demonstram que as políticas agrícolas que subsidiam as agricul-

turas dos países desenvolvidos, embora fatores importantes na perda de competitividade brasileira, não são a única e talvez nem mesmo a principal causa da perda de participação do Brasil no comércio internacional, sendo que as causas reais devem ser detectadas e trabalhadas a fim de aumentar a inserção do país. Por isso, o problema principal a ser retratado neste artigo é o impacto da política comercial (ou da ausência da mesma) sobre a exportação de produtos agrícolas brasileiros.

2 Comércio internacional e agricultura

O comércio internacional não pode ser menosprezado no crescimento econômico. Desde os tempos antigos ele tem um papel de destaque no estímulo da produção. No caso da ciência econômica, o comércio internacional ganhou um lugar de importância na teoria econômica a partir dos estudos de David Ricardo. Para Ricardo (1986), o comércio internacional vai estimular a especialização das nações. Assim, os países que tiverem um custo relativamente menor na mão-de-obra, para produzir determinado bem, deviam dominar o mercado. Com isso, as nações concentrariam seus insumos e sua estrutura produtiva na produção de mercadorias em que detiverem vantagens comparativas. No geral, todos os países ganhariam.

Diferente de Ricardo (1986), para a corrente neoclássica do pensamento econômico, os custos da mão-de-obra representavam apenas uma parcela dos custos totais. Eles levam em consideração os custos dos recursos naturais, do capital e até mesmo da absorção de tecnologia. Essa corrente, que tem em Ohlin (1933) seu expoente, mantém a idéia das vantagens comparativas, mas inclui os efeitos do comércio internacional sobre a remuneração dos fatores de produção. O comércio internacional, supondo a total mobilidade dos fatores de produção, equalizaria a remuneração dos fatores de produção entre as nações.

Como contraponto à concepção de Ohlin (1933), Cardoso (1992) nos apresenta as idéias oriundas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Para a CEPAL as relações econômicas entre os países capitalistas centrais e os países capitalistas subdesenvolvidos tenderiam a acentuar a dependência dos últimos. Assim, como os países centrais produzem tecnologia de ponta e se apropriam do progresso técnico, sua estrutura produtiva apresenta sempre maiores vantagens comparativas. Sem contar que o crescimento da produtividade é maior na produção de manufaturas em relação à produção agrícola. Por isso, a relação entre os bens produzidos nos países centrais e os produzidos na periferia é desigual. Como afirma Cardoso (1992, p.35): “o preço dos produtos primários tende a declinar como proporção dos preços dos produtos industrializados...”

Da mesma forma que a produtividade dos bens manufaturados cresceu com a inserção dos avanços tecnológicos, o mesmo ocorreu na agricultura. Com a “revolução verde” ocorreu uma série de transferências tecnológicas para a produção agropecuária. Essas transferências envolveram o uso da química, mecânica e biologia para aumentar a produtividade e a fertilidade do solo. No caso do Brasil, para Zamberlam e Fronchetti (1994), o início da revolução verde, a partir de 1935, marca novos ciclos da agropecuária brasileira. Ciclos que se diferenciam na absorção e aplicação de tecnologias, o que impacta

na ocupação e utilização da mão-de-obra, principalmente agrícola.

No Brasil, essa tendência é estimulada pela política econômica dos governos na promoção das exportações e pela demanda dos mercados internacionais. De uma agricultura mista, voltada para o mercado local e internacional, o sistema intensivo marca a transição para uma estrutura agrária cada vez mais internacionalizada, dependente do movimento dos mercados mundiais. De um produtor de gêneros agrícolas para o mercado interno, a economia se especializa cada vez mais na produção de commodities (ZAMBERLAM e FRONCHETI, 1994). Assim, a viabilidade do aumento da produção ficou dependente do aumento dos rendimentos físicos assim como a capacidade de atender à pauta de exportações. Os problemas que se apresentaram para a implantação deste modelo foram a falta de subsídios estatais, acarretados pela crise financeira do Estado brasileiro nos anos 1980, as políticas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e a crise da dívida externa, a partir de 1982 (SOARES, 1997). No entanto, conforme Graziano da Silva (1994), a ação do Estado consolidou as ligações do mundo rural e agrário com o resto da economia. A expansão e a formação de novos Complexos de Produção Agroindustrial (CPAs) estimularam a formação de cadeias produtivas voltadas ao mercado internacional, principalmente na área de grãos e carnes. Na realidade, a diminuição dos subsídios estatais e o fim da política de preços mínimos a partir de 1991, levaram a um reordenamento da ação das CPAs. As empresas de transformação agro-alimentar substituíram em grande parte o Estado federal no financiamento dos agricultores. Assim, no Brasil, formaram-se três grupos de agricultores: os altamente modernizados, ligados diretamente à estrutura de produção agro-industrial; os agricultores altamente capitalizados e modernizados, que não dependem diretamente das agroindústrias e produzem em grandes extensões de terras; os agricultores excluídos desse processo de integração com as agroindústrias e altamente dependentes dos programas estatais de estímulo a produção agropecuária.

3 Posição atual da agricultura brasileira no comércio internacional

O total dos produtos agrícolas básicos exportados pelo Brasil duplicou, durante a década de 1990. Saltou de US\$ 5.456.625 em 1990 para US\$ 10.128.793 em 2001. A soja e as carnes de aves e bovinos são os produtos que mais se destacam, ressaltando o crescimento do agronegócio brasileiro, crescimento esse que chega a 85% no período. Com relação aos produtos agrícolas semimanufaturados, estes apresentaram um crescimento ainda mais importante, partindo de um total de US\$ 846.382 milhões em 1990 para US\$ 3.402.906 em 2001, ou seja, em torno de 300% de aumento. É um número interessante, que demonstra a modernização da agricultura em termos de industrialização. Esse fato demonstra mais uma vez a alta capacidade do setor agrícola brasileiro se adaptar às demandas internacionais (BRAUN, 2004).

Já os produtos agrícolas manufaturados eram responsáveis por US\$ 2.242.079 em 1990 e em 2001 por US\$ 2.131.306. Assim, praticamente não houve alteração no período. Por exemplo, o suco de laranja concentrado, que é o item mais importante desses produtos, caiu de 1.468.417 em 1990 para 812.554 em 2002, perfazendo uma diminuição de 44%

no volume exportado, uma perda considerável.

As exportações agrícolas brasileiras que se encontram crescendo são as relativas a produtos básicos ou semimanufaturados, ou seja, exportamos mais facilmente produtos com menor valor agregado, o que não deixa de ser preocupante, pois esta já era a principal constatação relativa à agricultura brasileira no final dos anos 1950 (BAER, 1996). Apesar de todo o esforço histórico da economia brasileira, e mesmo da agricultura, em busca da industrialização, ainda temos muitas dificuldades claras de inserção internacional quando se trata de produtos que exijam tecnologia avançada.

Houve também no período avaliado, um grande aumento das importações agrícolas, de cerca de 180%, embora em termos de participação percentual nas importações totais do país, continuasse ao redor de 12%, valor já tradicional da participação da agricultura no total das importações, tendo as importações totais aumentado também no período. Avaliando-se ainda a questão das importações em termos relativos, pode-se perceber o crescimento de importância das mesmas. Em 1990, o valor das importações agrícolas correspondia a 7% das exportações, mas em 1996 já eram responsáveis por 14% desse valor, ou seja, houve um crescimento muito elevado do volume importado, que se explica pela paridade do real em relação ao dólar, o que deu ao real um alto poder de compra, pelas medidas de abertura econômica e também em parte pelo próprio crescimento do volume exportado, uma vez que parte das importações relaciona-se aos produtos utilizados como insumos.

Estudando com mais detalhe as exportações, o total passou de US\$ 21.230 milhões em 1990 para US\$ 35,08 bilhões, em 1997. O saldo foi aumentado em US\$ 2,6 bilhões e a participação relativa da agricultura, no total das exportações, também se manteve nos mesmos patamares em torno de 32,6%, quando atingiu seu máximo para a década tendo retornado ao valor de US\$ 30.552 milhões em 2000. (AGROANALYSIS, 2001). O saldo da balança comercial agrícola para a década subiu de US\$ 19.536 milhões para US\$ 27.189 em 2000, um resultado importante, uma vez que a balança comercial como um todo apresentou déficits em boa parte do período. Assim, a desvalorização cambial estimulou as exportações e inibiu as importações.

Analisando mais detidamente cada categoria de produtos agrícolas exportados e mais especificamente as exportações de produtos básicos, constata-se que estes representam em 1996, 62% do valor exportado. Entre 1990 e 2000, ocorreu um crescimento de 45% nas exportações destes produtos, o que equivale a US\$ 1,2 bilhões³. Cerca de 82% do valor das exportações de produtos básicos em 1990, e 82% em 1996 e a mesma porcentagem em 2000, são compostos por cinco produtos: soja em grão e farelo, café, fumo e carne de aves. Em 1990, esses itens responderam por 52% do total das exportações agrícolas e em 1996 respondiam por 53%.

³ Conforme demonstra a figura 1 com relação ao saldo da balança comercial agrícola, na década de 90, as importações, em alguns períodos, cresceram mais rapidamente que as exportações, no entanto, como as exportações sempre foram maiores que as importações, a continuar o ritmo de crescimento das duas variáveis, a agricultura vai continuar gerando superávits em termos absolutos por um longo período.

Somente em 1995, este grupo não apresentou tendência de crescimento, devido ao incremento na renda da população brasileira, proporcionado pela estabilidade inflacionária provocada pelo Plano Real (TAGLIALEGNA, et alli. 2000, p. 40).. Nesse ano, a quantidade exportada desses produtos diminuiu 9,4% e as importações agrícolas totais aumentaram 26%. Além disso, o valor das exportações foi afetado pela diminuição dos preços dos commodities.

Houve também um crescimento de 124% nas importações de produtos básicos e os principais produtos importados foram o trigo e o algodão. Estes dois produtos custaram ao país em 1990, US\$ 295 milhões e US\$ 156 milhões, e em 1996, responderam por US\$ 877 milhões e US\$ 858 milhões, respectivamente (SANTO & SEVERO, 1997). Este crescimento é explicado pela estabilidade econômica do país através de um aumento da demanda interna maior que o crescimento da produção, e pela supervalorização da moeda interna, uma de suas causas mais importantes (COELHO, 2000).

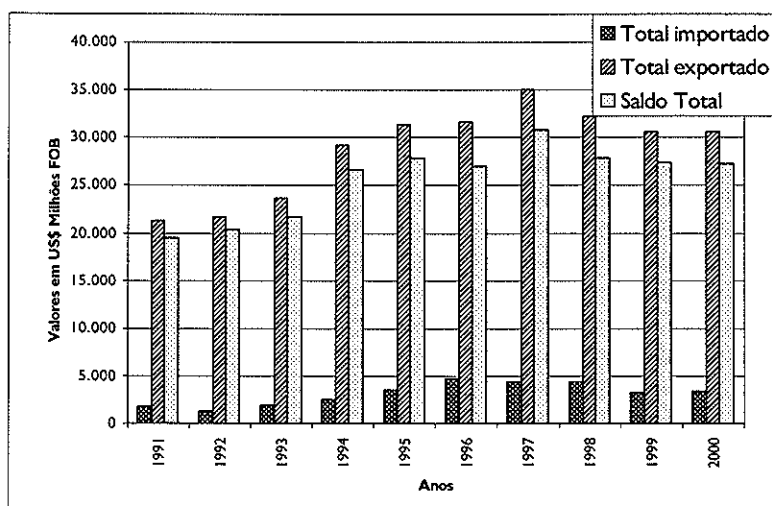


FIGURA 1 – Saldo da balança comercial agrícola (em mil US\$ FOB)- 1991/2000.

Fonte: Dados compilados a partir de: http://www.agricultura.gov.br/spa/pagespa/ch08/8_7.xls, Acesso em 20/06/2003, e SANTO & SEVERO, 1997.

Com relação às importações, também houve grandes saltos de crescimento, em média de 20% ao ano. O produto que mais se destaca nas importações é o malte, que representou em 1996, 39% do total do grupo, num valor de US\$ 286 milhões. Esse grande aumento se explica pela expansão no consumo de cerveja, e a “dificuldade de aumento da produção interna de cevada cervejeira, num mercado oligopsônico, reforçado pelas extraordinárias vantagens financeiras no financiamento externo para a importação” (SANTO & SEVERO, 1997, p. 15). O segundo produto na pauta de importações é o couro. No entanto a participação deste produto vem caindo progressivamente em parte pela modernização da pecuária de corte brasileira.

Um aumento dessa magnitude nas exportações desses produtos demonstra um avanço na transformação da base produtiva da agricultura brasileira, qual seja: os produtos agrícolas exportados passam agora por um setor industrial, cujas relações e forma de comércio já não são mais explicados apenas pelas vantagens comparativas iniciais de cada país, e sim, por parâmetros microeconômicos (PAULA, 1996). As vantagens neste setor são “construídas” através de processos como a inovação tecnológica ou diferenciação. A explicação, portanto, para o comércio destes é diferente da explicação para o comércio de produtos agrícolas básicos.

Já os produtos agrícolas manufaturados não apresentaram um crescimento expressivo em seu saldo, com um crescimento médio anual de 0,96%. As exportações quase que dobraram no período, crescendo 91%, mas as importações por sua vez cresceram 423%. Dessa forma foram acrescentados apenas US\$ 54 milhões ao saldo desse grupo. Os produtos que mais foram importados foram o álcool etílico e o leite em pó.

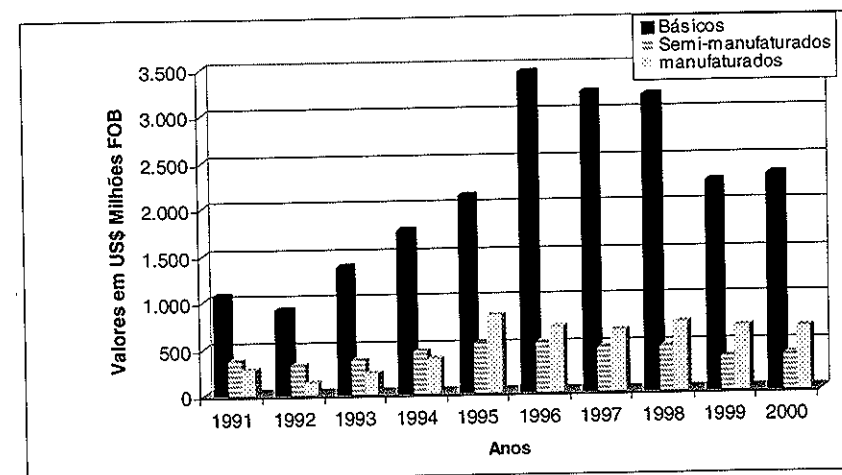


FIGURA 2 – Importações agrícolas brasileiras por categoria

Fonte: SECEX/MDIC (Anexo 2)

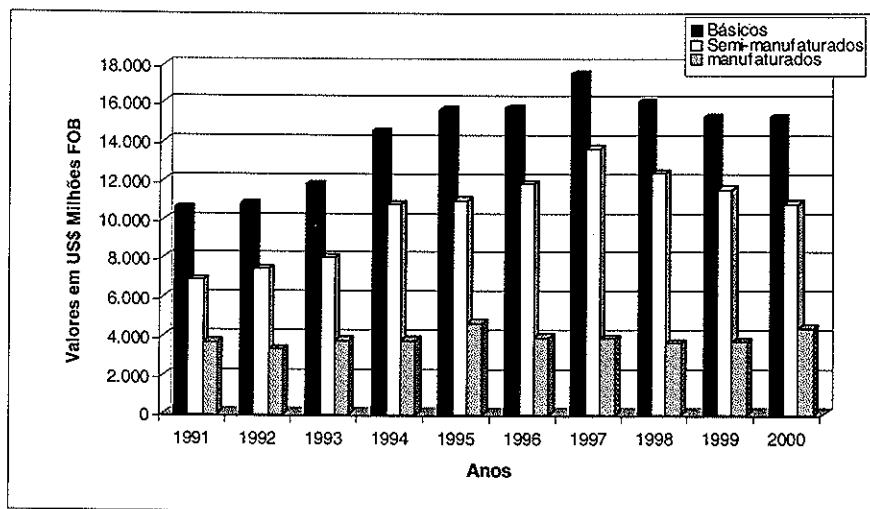


FIGURA 3 – EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR CATEGORIA.
Fonte: SECEX/MDIC (Anexo 3)

Em resumo, houve durante a década de 1990, um crescimento positivo no saldo da balança comercial agrícola brasileira, resultado principalmente da abertura comercial que ocorreu no período. No entanto, é importante destacar, que esta maior abertura da política comercial brasileira é fruto de um processo de liberalização que está ocorrendo em nível mundial, do qual a Rodada Uruguai é um exemplo⁴. Se nas décadas de 1970 e 1980, a política comercial brasileira se fechava aos fluxos de comércio internacional, o mesmo acontecia com a maioria dos países, principalmente os desenvolvidos.

Ressalte-se ainda, a partir do fato de o país estar exportando cada vez mais produtos semimanufaturados, que o aumento das exportações agrícolas brasileiras passa pela modernização do parque industrial brasileiro. (GASQUEZ & CONCEIÇÃO, 2001). Essa modernização e aumento da competitividade refletem, dado o contexto da institucionalização do comércio internacional, num amadurecimento da política comercial brasileira. A política comercial, que deve agir na busca de acordos comerciais que garantam maior inserção dos produtos brasileiros no mercado mundial, tanto os semimanufaturados que já apresentam saldos positivos, quanto os manufaturados, que estão praticamente estagnados em termos de aumento no volume exportado.

⁴ Embora ocorra o protecionismo, que ainda existe principalmente nos países desenvolvidos.

3 As exportações agrícolas brasileiras e os blocos de comércio.

A globalização é um fenômeno que exerce influência em muitas áreas, e talvez por isso mesmo, ainda existam dificuldades para sua explicação (COUTINHO, 1996, p.223). Em termos financeiros e econômicos, a globalização significaria um aumento do volume e velocidade de circulação dos recursos, além de uma interação maior destes com as economias.

De uma perspectiva comercial, o processo de globalização se traduz em uma semelhança crescente das estruturas de demanda, e na crescente homogeneidade da estrutura de oferta nos diversos países. Isso possibilita a apropriação de ganhos de escala, a uniformização de técnicas produtivas e administrativas e a redução do ciclo do produto, ao mesmo tempo em que muda o eixo focal da competição – de concorrência em termos de produtos para competição em tecnologia e processos (BAUMANN, 1996, p. 34).

Esse processo tem um paradoxo importante: a regionalização. Enquanto a globalização seria um movimento “centrífugo”⁵, ou seja, de deslocamento de agentes econômicos através das fronteiras, o regionalismo estaria associado com a preservação de valores locais. Essa regionalização reflete-se na formação de blocos econômicos. Na atualidade, o mundo se encontra dividido em blocos econômicos que são responsáveis por mais de 80% do comércio externo brasileiro. Uma constatação importante é a de que a CEE e os países do Continente Asiático são os maiores parceiros comerciais brasileiros, em termos de produtos agrícolas. O perfil do comércio com esses blocos será analisado a seguir.

3.1 A União Européia.

Com relação a CEE, ocorreram dois movimentos diferentes durante o final do século XX. Entre 1990 e 1996, o crescimento das exportações foi de 36%, e as importações cresceram 113% no mesmo período. A partir desse período de crescimento positivo o sentido da balança comercial agrícola se inverte. De um valor exportado de US\$ 6.383.594 mil em 1996, passamos em 2001 para US\$ 3.935.047 mil, ou seja, uma redução de 50% no volume exportado. Existem vários argumentos para essa redução no volume exportado, o recrudescimento no protecionismo europeu (FUNCEX, 1999), a falta de uma política comercial, por parte do Brasil, que buscasse mercado para os produtos brasileiros ou mesmo que reagisse à altura no combate ao protecionismo (MORAES, 1999), e por último também é importante levar em consideração as questões cambiais que ocorreram durante o plano real.

O déficit no saldo comercial com a Europa somente não se agravou pelo fato de as importações também terem seguido o mesmo movimento das exportações, ou seja, ascendente no período de 1990 a 1995, passando de US\$ 369.108 mil para US\$ 960.564

⁵ Expressão do autor.

mil respectivamente e descendente a partir daquele ano, sendo que em 2001 o valor importado da União Européia foi de US\$ 293.397 mil, ou seja, um valor ainda menor que no início da década.

Em 1990 o saldo era de US\$ 4.311.229 mil, sendo que em 1994, justamente no ano de encerramento da Rodada Uruguai do GATT, ocorreu o maior saldo da balança comercial agrícola brasileira em relação a União Européia, no valor de 5.803.563 mil. Já em 2001 o valor desse saldo diminuiu para 3.461.650 mil, ou seja, ainda menor que no início da década (tabela 2).

A evolução das relações comerciais agrícolas entre Brasil e União Européia mostra que há ainda muito que caminhar por parte dos formuladores de política comercial brasileira, uma vez que ficou claro que os sinais de maior abertura com relação as medidas protecionistas que foram enviados a partir da finalização da Rodada não se concretizaram.

A integração Econômica da Europa Ocidental e o sistema PAC (Política Agrícola Comum) tiveram fundamental influência em sucessivas Rodadas do GATT sobre o comércio (SILVA & REIS FILHO, 2000). Em 1992 as reformas possibilitaram a conclusão da Rodada Uruguai da agricultura e aprontaram a PAC para a sua implementação. Em decorrência, a União Européia pôde conviver com o Acordo da Agricultura sem precisar proceder a mudanças significativas na sua política e isso acabou por afetar o volume de exportações do Brasil para aquela região, uma vez que a própria PAC e o avanço tecnológico têm possibilitado o aumento da produção e o completo auto-abastecimento do Bloco Europeu (MINER & ZEEUW, 1998).

No passado, os excedentes cada vez maiores no mercado de produtos agrícolas da EU, originados pelas tendências divergentes de produção, podiam ser exportados. Atualmente, dentro do Acordo Agrícola da OMC, as exportações subsidiadas não podem mais crescer e devem ser reduzidas. Assim, ao mesmo tempo em que a EU precisa subsidiar suas exportações agrícolas, ela terá que se empenhar cada vez mais no gerenciamento da oferta: onde já houve cotas (açúcar, leite) elas terão que ser reduzidas, não apenas uma vez, mas sucessivamente. Por outro lado, onde a oferta ainda não estiver limitada, será necessário encontrar um meio de frear seu crescimento.

Os produtos mais vendidos pelo Brasil para a União Européia são: farelo de soja, soja em grão, suco de laranja, café e couros que chegam a representar 76,6% do valor exportado. Esses são produtos com reduzido grau de diferenciação onde ainda predominam as vantagens comparativas iniciais, mas que não se relacionam com os produtos que têm perspectivas negativas de crescimento do consumo.

Nos anos 1990, a PAC foi submetida a duas reformas: a primeira em 1992 e a segunda em março de 1999, chamada Agenda 2000. Os progressos foram considerados acanhados pelos analistas orientados para o tipo de agropecuária a ser desenvolvido no continente europeu. A crítica consiste em que o enfoque das políticas continua sobre a qualidade da produção estimulando mais que tudo a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias dirigidas à produtividade. Para os países agro-exportadores resta ver se a União Européia tomará o caminho de abrir seus mercados ou usará o nome da bio-segurança para trancar suas fronteiras ainda mais.

3.2 Tigres Asiáticos, Japão e China.

Com relação ao Continente Asiático, até o início da década de 90, o comércio entre o Brasil e esses países não era significativo. A partir de eventos produzidos pela globalização, hábitos ocidentais estão sendo absorvidos, modificando costumes e aumentando a demanda por produtos agrícolas brasileiros. Na realidade, a PAC força o "desenho" desse tipo de agricultura. Atualmente, as discussões em torno da transgenia nas sementes vegetais e de hormônios de crescimento em animais, por exemplo, assinalaram uma preocupação qualitativa com relação ao ambiente e a produção agropecuária. O mesmo sucede com o impacto ambiental, diante da quebra da biodiversidade provocada pelas monoculturas. Os subsídios ficam cada vez mais concentrados num grupo de propriedades. O recrudescimento da "vaca louca" e da febre aftosa fortaleceu os críticos da agricultura industrial de elevada escala de produção e de menor custo. (AGROANALYSIS, 2001).

O café e o açúcar, carnes e cereais, por exemplo, têm um mercado muito promissor na região. As importações de carne bovina foram de US\$ 2,7 bilhões em 1990 e as de aves de US\$ 864 milhões, em 1996, já eram de US\$ 4,6 bilhões e 2,2 bilhões em 1996 (SANTO & SEVERO, 1997). Da mesma forma que os produtos exportados para a Europa, percebe-se que o padrão das exportações é marcado por um baixo grau de diferenciação.

Para os Tigres Asiáticos o Brasil exportou, em 1990, um valor US\$ 121.162 mil, tendo atingido o pico em 1997 com um valor de US\$ 440.527 mil. Embora o Bloco tenha vivido séria crise financeira a partir de 1988, as exportações, após pequena queda nesse período voltaram a aumentar e em 2001 somavam US\$ 488.435. No tocante às importações brasileiras, relativas a este bloco, estas têm um comportamento muito instável, tendo variado de US\$ 1.108 mil em 1993 para US\$ 35.263 mil em 1998, e se situando em 2001 no valor de US\$ 5.577 mil. Essa instabilidade denota a falta de planejamento das relações comerciais e pode prejudicar às exportações do país, uma vez que, como demonstrado anteriormente neste trabalho, relações comerciais instáveis tendem a ser substituídas por acordos estáveis a fim de garantir os fluxos de comércio. Além disso, esses dados também demonstram a importância crescente dos Tigres Asiáticos enquanto parceiros comerciais para o Brasil, uma vez que estes também apresentam uma estrutura comercial menos protecionista que a União Européia.

O Japão é um importante mercado para as exportações brasileiras, sendo que estas representam um terço das importações de produtos agrícolas daquele país (SANTO & SEVERO, 1997). O saldo da balança comercial entre 1990 e 1996 dobrou, sendo que os produtos que puxaram esse crescimento foram os complexos café, frango e fumo. As exportações cresceram mais de 100% no período avaliado, e embora as importações também tenham crescido, os valores são irrisórios. Em 2001 o volume exportado havia caído novamente para valores muito próximos aos do início da década anterior, com valores de US\$ 502.007 mil, demonstrando uma perda de mercado importante para o país. Já as importações permaneceram ao redor dos 3 milhões de dólares, tendo dobrado de tamanho em 1995, para em 2001 voltar aos valores do início da década.

Outro mercado importante para os produtos agrícolas brasileiros é o formado pela China e Hong Kong. O país tem apresentado um crescimento econômico impressionante,

sendo que seu PIB cresceu em torno de 90% entre 1990 e 1996. Até 1996 o saldo da balança comercial agrícola era favorável ao Brasil: as exportações cresceram 265% neste período, sendo que o valor das mesmas, em 1990 era de US\$ 228 milhões, passando em 1996 para US\$ 895 milhões (SANTO & SEVERO, 1997). Com o evento da crise asiática, as importações daquela região também foram afetadas e o volume exportado pelo Brasil em 2001 foi de US\$ 273.930 mil, uma perda considerável, principalmente em termos de conquista de mercados futuros. Seguindo a mesma tendência do Japão, a China apresenta uma rápida ocidentalização dos hábitos de consumo e a demanda por açúcar, café, frutas e fumo tende a aumentar naquele país. Produtos cuja demanda já está consolidada, como o óleo e farelo de soja e carnes, teriam possibilidades de aumentar ainda mais suas exportações. As importações brasileiras dos chineses são muito pequenas e instáveis, conforme os produtos importados seguindo o padrão relativo aos Tigres asiáticos, embora tenham crescido em termos de valor de US\$ 14.016 mil em 1990, para 46.243 mil em 1996, em 2001 resultaram num valor de 11.580 mil.

Com a entrada da China na Organização Mundial de Comércio - OMC, adotando uma postura de adequação às normas de comércio internacional, haverá com certeza um crescimento das relações de comércio entre aquele país e o Brasil, sendo que as potencialidades do mercado chinês chamam a atenção dos produtores brasileiros em qualquer área.

É importante destacar que as exportações agrícolas brasileiras para estes países, iniciadas a partir do final dos anos 80, já são, em 2001, equivalentes a US\$ 1.264.372 mil, um valor 123% maior que o exportado para os Estados Unidos (US\$ 565.039 mil), com o qual o país já possui um relacionamento comercial histórico.

3.3 O Mercosul.

O Brasil sempre foi um importador dos produtos agrícolas dos países que hoje compõem o Mercosul. As importações brasileiras destes países têm em sua composição 44% de produtos agrícolas, enquanto que das exportações, a participação da agricultura gira em torno dos 12% (SANTO & SEVERO, 1997).

As exportações brasileiras para esse bloco cresceram de 119 milhões, chegando a valores de US\$ 884 milhões num crescimento de 643% entre 1990 e 1996. O pico em termos de exportações se deu em 1998, com um valor total de US\$ 1.104.857 mil. Em 2001 as exportações para o Mercosul totalizaram 720.742 mil, apresentando uma tendência de queda, fruto da crise vivida pelos países membros do Bloco (CARVALHO, 1999).

As importações cresceram 226%, atingindo um valor de US\$ 3,6 bilhões em 1996 e em 2001 também apresentaram um decréscimo, totalizando 2.354.088. No entanto, devido ao déficit histórico, o saldo negativo da balança comercial agrícola brasileira com o Mercosul ainda é de 226%⁶. Constata-se através dos dados, que após a constituição

⁶ Em termos de valores esse déficit é de US\$ 1.633.346 mil.

oficial do Mercosul, as exportações e importações brasileiras deste mercado têm aumentado sucessivamente, apesar da tendência decrescente no final da década motivada pela grave crise financeira vivida, principalmente pela Argentina, mas que afeta a praticamente todos os países da América Latina⁷. Ao que tudo indica, essa integração tenderá a produzir relações de comércio mais intensas comparativamente às que ocorriam antes da constituição do bloco econômico.

Outro dado interessante é o de que os produtos importados são considerados básicos, sem nenhuma diferenciação, ou seja, produtos onde as vantagens comparativas são importantes na definição da competitividade dos mesmos. No caso do trigo, importado em sua maior parte da Argentina, essa característica fica clara, pois a produção brasileira diminuiu muito com o Mercosul. Atualmente, e como já foi dito anteriormente, 80% do trigo consumido no Brasil é importado da Argentina.

3.4 Estados Unidos, Nafta e Alca.

Em 1990, eram exportados para os Estados Unidos, produtos num valor equivalente a US\$ 946.303, sendo que esse foi um dos picos em termos de valor exportado⁸. No ano de 2001 o volume exportado foi de US\$ 565.039, ou seja, 59% do valor exportado em 1990.

No tocante as importações, estas eram em 1990 de US\$ 266.392 mil, atingiram seu máximo em 1995, com um valor de US\$ 624.460 mil, e em 2001 haviam caído para US\$ 61.339, ou seja foram reduzidas a 23% do valor inicial. Essa oscilação se deve principalmente à desvalorização cambial que ocorreu a partir de 1998, reduzindo a capacidade de compra da moeda brasileira, o que afetou sensivelmente os fluxos comerciais.

Na realidade o saldo da balança comercial agrícola brasileira não apresentou oscilações muito grandes no início e no final do período avaliado, o que demonstra que a abertura comercial em si não teria grandes efeitos sobre esses fluxos (JANK, 1997). Os valores mais baixos desses saldos ocorreram entre 1994 e 1996, exatamente no maior período de sobrevalorização cambial, em que as importações cresceram. Porém, as exportações, mesmo com todo o problema de preços internos vividos no período, não apresentaram crescimento favorável.

Por outro lado, o Farm Bill americano foi aprovado em 1996, tendo sido festejado como o mais liberal da história. A premissa básica era de que a agricultura adquirira capacidade para operar ao sabor das livres forças de oferta e demanda. Já em 1998 tal programa foi revisto e recebeu uma dotação orçamentária maior. Conforme Agroanalysis (2001), entre 1999 e 2000 os pagamentos governamentais triplicaram em relação ao período 1996/97. Em 2000 os pagamentos governamentais aos produtores americanos

⁷ MERCOSUL . Mercado Comum do Cone Sul. Disponível em <http://www.softline.com.br/fox/mercopol/index.htm>, acesso em mar de 2002.

⁸ O maior foi em 1997 com US\$ 973.749 mil

alcançaram o valor de US\$ 23 bilhões, o que representa quase 57% da renda líquida dos produtores.

Para enfrentar esse tipo de proteção, a agricultura brasileira não pode apenas contar com a própria competitividade a fim de garantir sua inserção internacional. A negociação comercial parece ser a única forma de garantir tais mercados. E como a partir de 2002 a política agrícola americana passa a destinar proteção ainda maior aos seus agricultores, essa capacidade de negociação torna-se ainda mais necessária.

O Brasil exportou para o NAFTA (à exceção dos Estados Unidos) no ano de 1990 o equivalente a US\$ 925.470 mil, em 1996 exportava um total de US\$ 1.028.535 mil, já em 2001 as exportações foram de US\$ 883.803 mil, ou seja, apresentou uma pequena redução em relação ao início da década.

No tocante as importações, estas respondiam em 1990 por um total de US\$ 225.943 mil, tendo atingido seu auge em 1996, num valor de US\$ 679.802 mil, e em 2001 caíram para US\$ 77.377 mil. Embora as exportações tenham diminuído as importações também apresentaram tendência de queda, garantindo desta forma o saldo positivo na balança comercial agrícola do Brasil com o NAFTA.

A abertura externa promovida unilateralmente, após a Rodada Uruguai, pelo Brasil, e em geral pelos países membros do grupo de Cairns enfrenta restrições injustificadas principalmente dos Estados Unidos e União Européia. Dentre os produtos com restrições que se sobressaem, com relação aos Estados Unidos, Santo & Severo (1997, p. 19) listam o que segue:

Suco de laranja: Tarifa de US\$ 479,70/tonelada, Isso eleva em 40% o preço do produto ao mercado consumidor norte-americano.

Carnes: a entrada no país da carne in natura está vedada sob o argumento de proteção zôo-sanitária, apesar de todos os países importadores de carne do Brasil aprovarem seu padrão sanitário.

Açúcar: quota de 294.169 mil/toneladas em 1997; Fumo: quota de 80.200 mil/toneladas, em 1997.

Etanol: diversos mecanismos de proteção aduaneira e de proteção de preços e incentivos fiscais.

Frutas: tarifas elevadas e restrições sanitárias.

Assim, existem condições adversas para a inserção dos produtos brasileiros no mercado americano. À exceção do suco de laranja em segundo lugar, as exportações brasileiras para aquele país se restringem a produtos considerados primários, com pouca ou nenhuma transformação industrial, como o fumo, a castanha de caju, o açúcar e a lagosta. Por isso, um aumento nas exportações é sempre acompanhado de aumentos nas importações, e vice-versa, demonstrando que a inserção comercial do país está atrelada também às suas importações. Isso reforça a idéia de uma política comercial bem trabalhada, pois o isolamento em termos de importações pode levar à perda de mercados importantes para os produtos brasileiros.

Com relação a ALCA, o comportamento do volume exportado e importado foi o mesmo que o relativo aos demais blocos, ou seja, um crescimento inicial durante a década de 90 (1990 - 1.205.784), atingindo seu ápice entre 1995 e 1996 (3.064.026), para depois declinar atingindo em 2001 praticamente os mesmos valores no início da década (1.846.079)

(POLÔNIA, 2001).

Esse comportamento das exportações e importações brasileiras tem muito menos a ver com a política comercial implementada no período, ou então uma orientação de comércio exterior, e muito mais a ver com a supervalorização da moeda nacional em relação ao dólar, que foi a tônica do período (REZENDE, 1989). Os preços dos produtos agrícolas atingiram valores tão baixos no mercado interno que se tornou atrativo exportar, e o aumento das importações ocorreu em função do aumento no poder de compra do real.

Quando, a partir de 1999, o real começa a ser desvalorizado as exportações passam a apresentar tendência de queda, o que pode ser considerado uma incongruência, já que desvalorizações da moeda sempre foram consideradas estímulos às exportações. Da mesma forma, as importações seguem a mesma tendência, ou seja, o produto produzido internamente passa a substituir novamente o que passara a ser importado no período.

4 Conclusão

O Brasil é um país de dimensões continentais, sua capacidade de abastecimento dos mais diversos produtos tem sido decantada como uma virtude maravilhosa. Essa diversidade produtiva realmente faz com que o país tenha uma postura mais isolada em termos de comércio internacional. No entanto, isso não é a explicação para a ausência de uma política comercial que garanta uma posição estável no mercado internacional. O que falta ao país, ao longo de todo o período analisado é a preocupação em garantir mercados aos produtos que o país tem para exportar.

Ao longo de toda a década percebe-se a capacidade de manter saldos positivos que apresenta a agricultura brasileira. No entanto, também se percebe que as exportações agrícolas não são o resultado de nenhuma política comercial consistente, para garantir a inserção internacional necessária ao seu crescimento e da economia brasileira. Num mundo que se organiza de forma cada vez mais contundente na busca de garantir seus mercados isso é uma atitude que provoca danos sérios aos setores produtivos.

Por isso, da análise da inserção da agricultura brasileira no mercado internacional, na década de 1990, depreendem-se algumas constatações interessantes, a primeira, refere-se ao fato de a maior parte dos produtos brasileiros exportados, onde o país tem apresentado condições de competitividade, ainda sejam aqueles em que o grau de processamento pela indústria é menor. A segunda, o setor que mais cresceu, durante o período de 1990 a 1996, em termos de exportação foi o de produtos semimanufaturados, ou seja, este tem melhorado suas condições de inserção e tem atingido cada vez mais mercados, o que sem dúvida é uma evolução positiva. A terceira é que o processo de globalização não impõe opções às nações, e a agricultura brasileira vem respondendo de forma satisfatória às novas necessidades de inserção do setor no mercado mundial. Em contextos favoráveis as exportações agrícolas têm aumentado rapidamente, principalmente para a Comunidade Econômica Européia e para os países asiáticos e de forma menos intensa para os Estados Unidos e Mercosul.

A participação da agricultura brasileira, na balança comercial, se bem que significativa em termos de exportações, ainda é muito pequena em relação ao volume de

comércio mundial. Fatos novos, em termos de mercado internacional, como a abertura de grandes mercados dentre eles a União Européia e o Japão, crescimento da renda em algumas regiões como a China, com redução do protecionismo, redução das restrições não tarifárias, esgotamento da capacidade de oferta por países tradicionalmente supridores mundiais de alimentos e por fim, a capacidade do Brasil de ser fonte confiável de alimentos de forma regular, além de ser um dos últimos países do mundo que dispõe de áreas a serem incorporadas ao processo produtivo, garantem ao país grande potencial de inserção no mercado mundial. Nesse contexto, a política comercial adotada pelo país tem importância estratégica e a taxa de câmbio é um dos meios utilizados para instrumentalizar a política comercial de um país.

Por fim, a forte valorização cambial entre 1994-1999 provocou expressiva redução dos preços reais aos agricultores, e a conseqüente diminuição da área plantada. No entanto, houve durante o período avaliado aumento de produtividade.

Essa política de sobrevalorização cambial teve uma certa orientação de expor a base produtiva nacional a um esforço de vencer os desafios de competitividade, ou seja, o governo apostou na estabilidade do comércio internacional durante a década de 1990. O aumento da produtividade da agricultura é o efeito positivo dessa exposição da agricultura, mas a estagnação da área cultivada pode ser um sinal de que este tipo de política possa exercer efeitos negativos sobre o setor agrícola.

É importante para a agricultura nacional, bem como para os demais setores produtivos, que na execução da política cambial nacional se buscasse a aplicação de uma taxa de câmbio de equilíbrio. Isso evitaria uma proteção artificial exercida por uma taxa de câmbio sub-valorizada ou então uma exposição muito perigosa dos setores nacionais à concorrência externa, nem sempre "leal", através de uma taxa câmbio sobre-valorizada. A taxa de câmbio de equilíbrio deveria ser aquela que permita que a base produtiva exerça sua competitividade de forma plena, e assim dar condições reais de a agricultura aumentar sua inserção no mercado internacional.

5 Referências

- ABREU, M. P.; LOYO, E. H. M. M. A estrutura do comércio agrícola mundial: fundamentos dos interesses liberais e protecionistas. In: FAGUNDES M. H. (Org.). *Políticas agrícolas e o comércio mundial*. Brasília: IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola, 28). 466p.
- AGROANALYSIS - Subsídios Selvagens. *Revista de Agronegócios da Fundação Getúlio Vargas*. v. 21, n. 4, p. 50, abr. 2001.
- BAER, W. *A economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996. 416 p.
- BAUMANN, R.; PRADO, L. C. D.; CANUTO, O. *A nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1998. 392 p.
- BRAUN, Mirian Beatriz S. *Política comercial e a inserção da agricultura brasileira no mercado internacional*. Tese de doutorado. Universidad de Leon (Espanha), 2004.

- CARDOSO, F. H. *As idéias e o seu lugar: Ensaio sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1992.
- CARVALHO, M. A. de. Comércio agropecuário brasileiro no MERCOSUL. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 29, n. 6, p. 7-22, jun. 1999.
- COELHO, C. N. As exportações agrícolas numa estratégia de comércio exterior. *Revista de Política Agrícola*, ano VI, n. 03, p. 11, jul./ago./set. 1997.
- COUTINHO, Luciano. A fragilidade do Brasil em face da Globalização. IN: BAUMANN Renato (Org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1996. P. 219-239.
- GASQUEZ, J. G.; VILLA VERDE, C. M. Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos 80. *Texto para discussão nº 204*. Brasília: IPEA, nov. 1990.
- GRAZIANO DASILVA, J. Evolução do emprego rural na década de 80. In: GRAZIANO DA SILVA, J. et. al. *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. Campinas: CESIT/Scritta, pp.619-640, 1994.
- HOMEM DE MELLO, Fernando. *A abertura comercial e o papel dos aumentos da produtividade na agricultura brasileira*. <http://www.ifb.com.br/documentos/hdemelo.pdf> Acesso em 11/2002.
- JANK, M. S. Aspectos dos acordos internacionais, do GATT e do Mercosul. In: Seminário: *As cooperativas e a Produção de Leite até o ano 2000. Anais...* Belo Horizonte: Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais, 1995. p. 21-27.
- MINER, W.; ZEEUW, A. A agricultura brasileira e as futuras negociações na organização mundial de comércio. *Revista de Política Agrícola*, ano VII, n. 2, p. 52, abr./jun. 1998.
- MORAES, A. (Editorial) Por uma nova política de promoção das exportações. *Revista de política agrícola*. Ano II, nº4, Out/dez 1999. p. 3 - 5.
- MORAES, A. (Editorial) Por uma nova política de promoção das exportações. *Revista de política agrícola*. Ano II, nº4, Out/dez 1999. p. 3 - 5.
- OHLIN, B. *Interregional and international trade*. Cambridge: Harvard University Press, 1933
- PAULA, N. M. *Os limites da liberalização para a agricultura: uma análise das perspectivas do mercado agrícola mundial*. Curitiba. Tese submetida a concurso público para professor titular do Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais aplicadas da Universidade Federal do Paraná. 1996. 81 p.
- PINAZZA, L. A. A guerra dos subsídios agrícolas. *Revista Agroanalysis*. Setembro de 1997 p. 11-13.
- REZENDE, G. C. Agricultura e ajuste externo no Brasil: novas considerações. *Revista de Economia Política*, v. 12, dez de 1989. p. 56-72.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. (os economistas). São Paulo: Nova

Cultural, 1986.

ZAMBERLAM, J. e FRONCHETI, A. *Agricultura alternativa: um enfrentamento à agricultura química*. Passo Fundo: Berthier, 1994.

SANTO, B. R. E.; SEVERO, J. R. Abertura externa e o saldo da balança comercial agrícola. *Revista Preços Agrícolas*, Brasília, 129, p. 10-23, jul. 1997.

SILVA, V. da; REIS FILHO, J. C. G. dos. A União Européia e os condicionantes do comércio para os produtos agroalimentares brasileiros. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 30, n. 9, p. 38-50, set. 2000

SOARES, Daniel M. Crédito e Modernização na agricultura brasileira. *Revista Vanguarda Econômica*. Belo Horizonte (MG): ano V, n. 5, p. 27-41, setembro, 1997.

TAGLIALEGNA, G. H. F.; BRACALE, G., MANDAI, K., SOUZA, E. L. L. Papel da agricultura no Plano Real: estabilização da moeda e modernização do setor. *Revista de Política Agrícola*, ano IX, jul/set. 2000. p. 40-46.

Recebido para publicação em 09/09/05

Aceito para publicação em 16/12/05