

FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: A QUESTÃO AGRÍCOLA E A INSERÇÃO DO MERCOSUL*

ECONOMIC FUNDAMENTS ON INTERNATIONAL TRADE: THE AGRICULTURAL ISSUE AND THE INSERTION OF MERCOSUR

Vera Lúcia Abib Chemim¹, Cleise M. A. Tupich Hilgemberg²

Recebido para publicação em

Aceito para publicação em

RESUMO

O comércio agrícola internacional vem sendo discutido com uma ênfase nunca vista em toda história econômica mundial. Isso se deve ao fenômeno da globalização econômica e a crescente expectativa de crescimento dos fluxos internacionais de comércio de produtos primários originados dos países em desenvolvimento com destino aos países desenvolvidos. Esse fluxo maior possibilitaria uma participação maior dos países mais atrasados na renda mundial e, eventualmente, por conta de transferências internas inter-setoriais de renda e outros mecanismos econômicos, um caminho para estes países alcançarem o desenvolvimento econômico e social. No entanto, os países mais desenvolvidos, representados por União Européia, Estados Unidos e Japão, também interessados em fortalecer a produção e a exportação de seus produtos agrícolas, adotam políticas de estímulos aos seus produtores tão importantes que acabam por penalizar de forma profunda o comércio agrícola dos países em desenvolvimento. Neste contexto, o objetivo deste artigo é verificar os fundamentos econômicos favoráveis a um aumento da corrente de comércio externo como meio para alcançar o desenvolvimento econômico e social.

Palavras-chave: Economia Internacional, Mercosul, Protecionismo

ABSTRACT

The international trading of agricultural products is being discussed with an emphasis never seen before in all the economic history of the world. This is caused by the deepening of the economic globalization phenomena and the crescent expectation of growth of the international flow of primary products from the developing countries to the developed ones. The increased flow of commerce would make it possible for the developing countries to raise their share in the world income

* Este texto é derivado do Trabalho desenvolvido no Curso de Doutorado - USP/PROLAM

¹ Professora Adjunta Departamento de Economia - UEPG. verachemim@uol.com.br. (42) 32203394

² Professora Adjunta Departamento de Economia - UEPG. cleise@uepg.br. (42) 3220 3459

and, eventually, by using internal inter sector income transferences and other economic mechanisms reach social and economic development. Otherwise, developed countries as the European Union, USA and Japan, also interested in enhancing the production and exportation of its agricultural products have been adopting policies to support their producers in a so important way that they deeply affect the international trading of agricultural products from the developing countries. In this context, the aim of this article is to verify the economic foundations in favor of an increase in the international commerce as a manner to reach social and economic development.

Key words: International Economics, Mercosul, Protectionism

Introdução

O comércio agrícola internacional é, na atualidade, um dos temas mais polêmicos em economia e política, especialmente quando pauta a relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Subjacente a este tema encontra-se a questão do desenvolvimento econômico e social dos países menos desenvolvidos em relação aos mais avançados, que encontra nos fundamentos teóricos da economia a esperança de que, através do comércio internacional, especialmente o de produtos agrícolas, nos quais têm especialidade produtiva, seja possível obter ganhos suficientes para transitar à condição de países do primeiro mundo.

Em confronto à posição daqueles países, União Européia, Estados Unidos e Japão são os principais atores representantes dos países mais avançados, interessados também em fortalecer a produção e a exportação de seus produtos agrícolas, a tal ponto que os estímulos dados aos seus produtores penaliza de forma profunda o comércio agrícola dos países em desenvolvimento, particularmente os países da América Latina e, mais precisamente, para o escopo do presente trabalho, os integrantes do Mercosul (composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

Examinar este tema e verificar a assertiva implica em estudar não apenas os fundamentos econômicos favoráveis a um aumento da corrente de comércio externo como meio para alcançar o desenvolvimento econômico e social, mas, sobretudo, verificar se há aderência entre o discurso econômico e político.

Os posicionamentos teóricos contemporâneos, por outro lado, sobretudo os que se referem à importante questão das proteções erigidas pelos países desenvolvidos em torno de seus produtores agrícolas,

servem para sustentar uma análise recente sobre o sentido da “globalização econômica” para o comércio internacional e a relação dessas proteções com as possibilidades de desenvolvimento de nações mais atrasadas.

Este estudo, ao exigir a análise do comportamento da pauta de exportações dos produtos agrícolas do Mercosul como um todo, permitirá, inferir por que os países desenvolvidos protegem os seus produtores agrícolas.

Essa questão, aliás, a da busca de razões para a proteção nos países centrais, tem feito parte do intenso debate que se formou, desde os anos 90 do século passado, em torno do tema globalização e, mais particularmente, em torno da questão da participação dos países menos desenvolvidos na renda mundial através de suas correntes de comércio externo.

O presente trabalho, ao priorizar a análise das relações do Mercosul com a União Européia, os Estados Unidos e o Japão, leva em conta dois fatores considerados relevantes: primeiro, por se tratar das três maiores potências mundiais, da atualidade, no campo político e econômico; segundo, que nos interessa mais especificamente ao trabalho, pelo fato de representarem, no campo comercial, alguns dos principais parceiros dos países da América Latina e, em última instância, para pôr em prática políticas econômicas em prol do desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, a metodologia empregada utiliza-se de uma análise descritiva dos aspectos fundamentais das relações de comércio internacional além de uma análise de participação dos países em relação ao Mercosul.

Para tanto, o presente trabalho está estruturado em cinco sessões além desta, sendo a segunda composta das principais considerações dos fundamentos

das relações internacionais. A terceira apresenta as relações teóricas entre o comércio exterior e o desenvolvimento econômico argumentando que o comércio internacional é uma das principais variáveis condicionantes do desenvolvimento econômico. A quarta sessão relaciona a questão de livre-comércio versus protecionismo. As novas teorias de comércio internacional corroboram as evidências empíricas ao incluir novas visões a respeito das vantagens do livre-comércio, além da tradicional Teoria das Vantagens Comparativas. Na quinta sessão encontram-se as questões relacionadas ao protecionismo agrícola. A esse respeito, a questão agrícola se reveste da maior importância, uma vez que o comércio mundial de produtos agrícolas tem sido altamente marcado por políticas protecionistas traduzidas em tarifas, cotas de importação, restrições voluntárias às exportações além dos subsídios às exportações e subsídios à produção interna, com efeitos sobre preços e custos, conferindo vantagens do lado da oferta. O protecionismo agrícola constitui um impasse no comércio mundial, especialmente quando praticado por países centrais, desenvolvidos, prejudicando direta ou indiretamente os países em desenvolvimento, que são os maiores exportadores desses produtos. A discussão acerca da concessão de subsídios à produção doméstica e à exportação com a inserção do Mercosul é descrita na sexta sessão e, por fim na sétima e última sessão são feitas as recomendações e considerações finais.

Aspectos Fundamentais das Teorias de Comércio Internacional: uma breve discussão

As teorias de comércio internacional possuem como argumento comum a defesa do livre-comércio, ou seja, a liberalização do comércio internacional como um fator determinante do desenvolvimento econômico dos países em geral, gerando, como potencial consequência, um aumento significativo do bem-estar geral.

Desde Adam Smith, a defesa do livre-comércio como mecanismo gerador de ganhos de bem-estar e

de difusão do desenvolvimento econômico vem recebendo o apoio da maioria dos economistas.

Por outro lado, existe uma visão contrária de que não há evidências empíricas de que o livre-comércio acarreta necessariamente ganho de bem-estar.

Este argumento foi defendido por uma minoria influente de economistas, em geral de países em desenvolvimento, como Hamilton, no século XVIII, List, no século XIX e Raul Prebisch, no século XX.

No contexto dos países da América Latina, o cerne da argumentação defendida por Prebisch, através da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL nos anos 50, foi o uso da intervenção estatal para corrigir as falhas de mercado nas relações econômicas internacionais.

Mais recentemente surgem novos argumentos que vão de encontro às teorias defensoras do livre-comércio, ou seja, a favor de políticas protecionistas e que têm sido estimulados por teóricos, políticos e pessoas de várias classes sociais, notadamente no seio de países desenvolvidos, o que demonstra o seu caráter paradoxal.

No passado, a oposição àquelas teorias partia de renomados teóricos de países em desenvolvimento e com um tipo de argumentação diferenciada, baseada em questões ligadas ao desenvolvimento e a necessidade de intervenção estatal. Hoje, o mesmo tema é uma constante no cotidiano de pessoas das mais variadas profissões e classes sociais, principalmente de países desenvolvidos. No entanto, a base da argumentação atual está ligada aos problemas supostamente criados pelo fenômeno da globalização³, como a causa básica dos vários obstáculos ao desenvolvimento.

Observa que os conflitos em torno da globalização parecem preliminarmente resultado da constatação inevitável de injustiças sociais.

A globalização estaria destruindo determinados padrões éticos e sociais nos países desenvolvidos e deteriorando as condições de vida dos países pouco desenvolvidos. Em termos mais específicos, o mundo global estaria sendo construído à custa de um maior desemprego, de uma maior exploração da mão-de-obra, da exploração irracional do meio ambiente e de outras

³ De acordo com Bobik Braga, um dos pontos que se deve levar em consideração para qualificar o que é a globalização, “é a intensificação dos fluxos comerciais entre os países, um processo, aliás, experimentado pelo mundo no final do século XIX”.

condições perversas comumente relacionadas ao chamado capitalismo selvagem. (BOBIK BRAGA, 2000, p.22).

Portanto, o debate sobre os ganhos ou perdas de comércio e a natureza do desenvolvimento econômico têm sua origem em visões conflitantes: as teorias de comércio internacional que defendem a liberalização comercial e as teorias críticas que defendem o protecionismo através da intervenção estatal como forma de incremento ao desenvolvimento econômico, além da nova argumentação em torno dos problemas ligados à globalização e que demandariam uma nova forma de intervenção do Estado, como garantia da manutenção de padrões éticos, sociais e ambientais, os quais estariam sendo destruídos por esta nova ordem mundial que está se configurando.

Se há um constante aumento de bem-estar com o livre-comércio, se o desenvolvimento econômico difunde-se para outros países pelos mecanismos de mercado, principalmente pelo comércio internacional, o livre-comércio seria a política comercial mais adequada, tanto aos países mais desenvolvidos como aos menos desenvolvidos (GONÇALVES, 1998).

Por outro lado, se as relações econômicas internacionais não são sempre um jogo de soma positiva, e se em uma situação de livre-comércio nem sempre está garantida a melhoria de bem-estar, nem que o desenvolvimento econômico se difunda espontaneamente para outros países, é possível que existam situações em que uma política comercial protecionista seja a mais adequada para alguns países (IDEM, 1998).

Esse quadro facilita o entendimento das teorias de comércio internacional, cujos argumentos favorecem um contexto de livre-comércio com diferentes interpretações, e as críticas dirigidas às mesmas, por teóricos que defendem o protecionismo, no que diz respeito ao comércio internacional.

Comércio Exterior e Desenvolvimento Econômico

Partindo do pressuposto de que o comércio exterior constitui variável relevante para o desenvolvimento econômico dos países, pode-se argumentar de imediato que o modelo que leva a uma conjuntura econô-

mica ideal para o seu crescimento sob todos os aspectos, especialmente econômico, é o baseado no argumento das teorias econômicas clássica e neoclássica: o livre-comércio, o *laissez-faire* no que se refere tanto às políticas internas quanto às externas de uma nação. Argumentos como o aumento de eficiência na produção e a extensão dessa variável para um conseqüente bem-estar, inclusive através do consumo e distribuição de renda, *pari passu* com os ganhos de escala, além das vantagens preconizadas com relação ao processo de estabilização interna, reforçam essa posição teórica.

Por outro lado, adota-se o mesmo argumento inicial, isto é, o de que o comércio internacional é uma das principais variáveis condicionantes do desenvolvimento econômico, através do modelo explicado pelas teorias que defendem idéias protecionistas, via intervenção do Estado. As políticas internas e externas são operacionalizadas por meio de instrumentos comerciais de proteção, tais como tarifas, cotas, subsídios, restrições às exportações, entraves burocráticos e outros.

Tal modelo levaria a alcançar vantagens como: proteger a indústria nascente de países emergentes, suprir falhas de mercado, minimizar a vulnerabilidade externa e os problemas com Balanço de Pagamentos desses países, combater o desemprego, pelo menos no curto prazo, resolver problemas com relação à exploração de mão de obra e à exploração irracional do meio ambiente e, finalmente, defender questões relevantes no que diz respeito ao conceito de multifuncionalidade da agricultura, que tem sido objeto de extrema polêmica no âmbito das atuais negociações multilaterais de comércio internacional.

A análise empírica dessas teorias leva a corroborar algumas vantagens e desvantagens de cada modelo, quando foram adotados por diversos países, especialmente os países em desenvolvimento.

A esse respeito, destacam-se duas estratégias de crescimento econômico, que foram operacionalizadas ao longo do tempo, pelos países em desenvolvimento.

A primeira, *voltada para fora*, baseia-se na expansão das exportações, segundo as vantagens comparativas do país, e na substituição seletiva de importações, com a economia relativamente aberta ao exterior. A segunda

apóia-se na substituição de importações, com a *economia fechada*, o crescimento econômico efetuando-se com base no mercado interno e as exportações crescendo marginalmente (SOUZA 1999, p. 351), (grifo nosso).

Países asiáticos, como a Coreia do Sul, adotaram de modo predominante o modelo “voltado para fora”, de promoção de exportações, a partir dos anos 60.

Países latino-americanos, como o Brasil, operacionalizaram o modelo de desenvolvimento “voltado para dentro”, ou seja, de substituição de importações.

Na verdade, há uma diferenciação entre os problemas macroeconômicos enfrentados por economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Enquanto as primeiras se preocupam fundamentalmente com a questão do emprego, as últimas ainda estão em fase relativamente incipiente: o desenvolvimento econômico ainda é mais relevante, especialmente quando se leva em conta a sua relação com o comércio exterior.

Partindo desse pressuposto, pode-se oportunamente reforçar o fato de que as teorias clássicas e neoclássicas tinham como foco de preocupação, o crescimento econômico, diferentemente da conjuntura pós-segunda guerra, que se constitui no pano de fundo para o aparecimento da moderna teoria do desenvolvimento econômico. Esse conceito adquire *status* maior do que o do mero crescimento econômico (até então considerado sinônimo de desenvolvimento econômico), a partir do momento em que pressupõe que determinados países, no caso em questão, os países menos desenvolvidos, tinham características peculiares, que

[...]faziam com que o instrumental da análise econômica tradicional, que foi formulada para estudar os problemas econômicos dos países desenvolvidos, não fosse adequada para discuti-los”. (GONÇALVES *et al.*, 1998, p. 68)

Nesse sentido, a teoria keynesiana acaba dando respaldo a essa argumentação, quando se reporta ao problema do desemprego, se opondo ao caso especial defendido pela teoria clássica de “pleno emprego” (condição dos países desenvolvidos).

No que diz respeito ao comércio exterior, novamente as teorias desenvolvimentistas se opõem às teo-

rias clássicas e neoclássicas, as quais afirmam que o crescimento econômico teria a propriedade de se difundir para regiões menos desenvolvidas. De acordo com a idéia difusionista, o comércio internacional seria um meio eficiente de difusão dos frutos do crescimento.

Através do livre-comércio os ganhos

[...] de produtividade são transmitidos recíproca e cumulativamente pela economia internacional, beneficiando todos os países que compõem esse mercado mundial”. (GONÇALVES *et al.*, 1998, p. 68)

Esta é a base de sustentação da teoria das Vantagens Absolutas de Adam Smith e posteriormente a de Ricardo, com a teoria das Vantagens Relativas. A teoria de Smith conduz à hipótese de que quando um país isolado entra no comércio internacional, ele possui capacidade ociosa de fatores ou recursos de produção e, com o comércio seriam não somente realocados de modo mais eficiente, como principalmente permitiriam o emprego de parte desses recursos e ainda, sem o comércio, continuariam parcialmente ociosos.

A teoria de Ricardo complementa a teoria de Smith, especialmente quanto ao fato de a) pressupor que os fatores já estão empregados antes da entrada do país no comércio internacional e b) a função do comércio seria a de alocar esses recursos de modo mais produtivo, o que significa afirmar que tais recursos seriam realocados não somente para a produção doméstica mas também para a produção de bens para exportação.

Ainda com relação à abordagem teórica de Ricardo, o volume de produção de um país estaria sujeito à produtividade marginal decrescente, caracterizada principalmente na agricultura, uma vez que a indústria se beneficiaria de economias de escala. Baseado nesses pressupostos, Ricardo afirma como o comércio exterior e o progresso técnico contribuiria para o desenvolvimento econômico dos países:

[...]pelo mecanismo de ampliar o mercado para os produtos industriais, sob a premissa de rendimentos crescentes de escala, e pelo mecanismo de evitar a queda da taxa de lucro, pela alternativa de importação de alimentos à produção doméstica, sob a premissa de rendimentos marginais decrescentes (da terra)⁴. (GONÇALVES *et al.*, 1998, p.68)

⁴ Observação nossa.

Tais pressupostos neoclássicos estão, portanto, baseados na concepção da defesa do livre-comércio entre as nações.

No entanto, as teorias desenvolvimentistas vão de encontro às teorias tradicionais, consideradas ortodoxas (clássicas).

A principal tese a ser considerada nesse contexto é a de Prebisch, cujo enfoque é a deterioração dos termos de troca, elaborada nos anos de 1950, via CEPAL, razão pela qual passou a ser chamada de “tese cepalina”.

O objetivo dos trabalhos de Prebisch era identificar as raízes do subdesenvolvimento dos países latino-americanos e a forma de sua superação. Segundo esta concepção, o subdesenvolvimento seria decorrente da forma como se estruturaram historicamente essas economias. Chama-se a atenção para o tipo de inserção internacional daquelas economias, baseada no Princípio das Vantagens Comparativas que as levou à especialização na produção e exportação de alguns poucos produtos primários. A superação desse problema se faria por meio da industrialização, a qual não se daria de forma espontânea, mas com uma forte intervenção do Estado.

Conforme os diversos autores da corrente estruturalista, a Teoria das Vantagens Comparativas não leva em consideração a evolução da demanda, a partir do momento em que as economias se desenvolvem e o seu nível de renda cresce. Utilizando o exemplo apresentado no trabalho de Ricardo, baseado nas relações entre Inglaterra e Portugal, argumenta-se que à medida que a renda dos países cresce, a demanda por vinho cresce proporcionalmente menos que o crescimento da renda e significativamente inferior ao crescimento da demanda por tecido.

As hipóteses que sustentam este argumento estão baseadas primeiramente na elasticidade-renda da demanda de produtos como o vinho (e a maioria dos produtos primários) ser menor que 1, enquanto que a elasticidade-renda do tecido (e dos produtos manufaturados em geral) é maior do que 1 e, no fato dos produtos primários serem negociados em mercados concorrenciais onde os ganhos de produtividade decorrentes de progressos técnicos são quase que ins-

tantaneamente repassados para os preços, enquanto que as manufaturas apresentam-se em uma estrutura de mercado mais próxima à dos oligopólios, de modo que nem todo o ganho é repassado para os preços, pelo menos no curto prazo. (VASCONCELOS *et al.*, 1996)

Assim, por dedução, no longo prazo existe uma tendência à deterioração dos termos de troca (relação entre os preços dos produtos exportados e os preços dos produtos importados) entre os países menos desenvolvidos, exportadores de produtos primários e os desenvolvidos, exportadores de manufaturados.

De acordo com a corrente estruturalista⁵,

[...]o comércio internacional não levaria a um fluxo contínuo de países desenvolvendo-se em função dos ganhos do comércio ou pela difusão do progresso técnico dos países mais avançados para os mais atrasados: ao contrário, a integração das economias periféricas em escala mundial levou à modernização sob condições de heterogeneidade estrutural”. (GONÇALVES *et al.*, 1998, p.70)

Em outras palavras, esse tipo de conjuntura levava a uma economia dual: um setor moderno exportador e um setor tradicional de baixa produtividade, com diferenciações de renda entre os setores, levando ao longo do tempo, ao agravamento da concentração de renda (TAVARES, 1982).

Foi baseado nessas considerações de natureza teórico-empírica que surgiu o modelo de substituição de importações, voltado para dentro, inspirador de políticas econômicas protecionistas do mercado interno dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, em contraste com o modelo de promoção de exportações, voltado para fora, de inspiração neoclássica, ou seja, em defesa do livre-comércio.

Por outro lado, tais considerações encontram respaldo na conjuntura econômica e política do período antes e após a Segunda Grande Guerra. A Depressão Econômica de 1929 (após a Primeira Grande Guerra) contribuiu significativamente para as mudanças de rumo das políticas econômicas dos países desenvolvidos, que adotaram múltiplas medidas de proteção ao seu mercado doméstico, dado ao grave

⁵ O “estruturalismo” é uma corrente teórica latino-americana que teve por origem, os trabalhos de Raul Prebisch, realizados na CEPAL.

problema do desemprego.

A despeito dos países avançados terem crescido através das suas exportações, a sua demanda por produtos primários não acompanhou o mesmo ritmo, causando uma queda considerável da produção mundial. Esse comportamento foi adotado por países como os Estados Unidos, Japão e outros.

Portanto, esse problema aliado ao fato de deterioração dos termos de troca dos países em desenvolvimento levou esses países a adotarem também um modelo altamente protecionista, para evitar uma dependência maior de importações de produtos industrializados: logo após a Segunda Guerra Mundial, taxaram fortemente suas importações de bens manufaturados e mantiveram impostos na exportação de produtos primários. Como consequência, as exportações de produtos primários cresceram lentamente, assim como o conjunto da sua agricultura.

Esse tipo de política caracterizou o modelo de substituição de importações levado a efeito pela maioria dos países latino-americanos, entre eles o Brasil, a partir dos anos de 1950, no sentido de proporcionar um “*big push*” ao seu desenvolvimento. A proteção à indústria nascente *pari passu* com a redução das importações por meio de quotas, licenciamentos, elevação de tarifas e proibições, além da política cambial, evita a concorrência estrangeira e leva ao equilíbrio do balanço de pagamentos. Se no passado, os países avançados como os Estados Unidos, União Européia e Japão utilizaram o referido modelo com objetivos semelhantes, atualmente, esses mesmos países operacionalizam políticas protecionistas com o intuito de favorecer determinados setores da sua economia, especialmente o setor agrícola.

As desvantagens do modelo de substituição de importações podem ser constatadas do ponto de vista empírico, como por exemplo, no caso brasileiro: a proteção à indústria, apesar de ter funcionado nos primeiros anos, levou à formação de monopólios e oligopólios, à ineficiência no que se refere à qualidade dos bens produzidos, ao atraso tecnológico e, finalmente, a uma inflação altíssima, decorrente dessas formações.

Além disso, a excessiva proteção à indústria leva

à discriminação do setor agrícola, prejudicando as exportações. A inserção menor da economia no mercado externo, leva à redução da taxa de investimento e por consequência, pode reduzir a taxa de crescimento via redução do volume de recursos para o financiamento da própria industrialização.

Por outro lado, países como a Coreia do Sul, além de outros países asiáticos que adotaram o modelo de promoção de exportações, alcançaram uma taxa de crescimento muito alta, a partir dos anos de 1970. Nesse tipo de modelo aberto, tanto a indústria quanto a agricultura são incentivados.

De acordo com a maioria dos autores, a abertura às exportações cria economias de escala, maximiza o emprego e promove maior competição interna, levando à maior produtividade e aumento de renda.

Uma das razões

[...]do sucesso dos países altamente exportadores é a de que essa orientação ao exterior, onde existe muita concorrência, impõe um conjunto de restrições, obrigando a uma severa disciplina na condução da política econômica”. (KRUEGER, 1980, p.110)

A contínua troca internacional de bens e serviços leva a um círculo virtuoso entre o mercado interno de um país e o mercado externo. A maior relação de interdependência tende a aumentar o nível de desenvolvimento através de um constante processo de controle e revisão dos instrumentos de política econômica de uma Nação.

Os efeitos

[...]multiplicadores das exportações, sobre o mercado interno depende de fatores como a existência de capacidade ociosa na economia, do estoque de mão-de-obra, da disponibilidade de capacitação empresarial, da dotação de infra-estrutura de transporte; e do envolvimento do insumo-produto das exportações com o setor de mercado interno. (SOUZA, 1999, p. 355)

Tais vantagens só podem ser internacionalizadas por um país, se criarem condições para investimentos na educação, saúde e infra-estrutura econômica, operacionalizadas por uma forte intervenção governamental⁶. Há que se tomar certa prudência, para-

⁶ É o que Souza (1999, p. 354-355), Gonçalves et al (1998, p. 76-81) e Krugman e Obstfeld (2001, caps. 9 e 10) observam, quando discutem sobre a relação direta entre o aumento dos custos dessa intervenção e o processo de crescimento gerado pela abertura comercial.

fraseando (SOUZA, 1999), quanto ao “*quantum*” de restrições iniciais direcionadas às importações, para que se evite a inibição do crescimento das exportações por perda de competitividade.

Livre-comércio versus Protecionismo

As novas teorias de comércio internacional corroboram as evidências empíricas ao incluir novas visões a respeito *das vantagens do livre-comércio*, além da tradicional Teoria das Vantagens Comparativas.

Tomando-se o exemplo adotado por Vasconcellos (1996) quando da utilização da suposição de que o consumidor valorize a *diversidade de opções de consumo*, o argumento baseia-se na premissa - o comércio internacional abre uma gama muito variada de produtos, levando a obtenção de ganhos de bem-estar para a coletividade pela existência de opções de compra que satisfazem necessidades latentes, ressaltando, também, os ganhos de eficiência e de escala, os primeiros se referindo aos ganhos advindos do processo de concorrência quando existe a liberalização do comércio, forçando as empresas a adotarem estruturas de custo adequadas e ampliando as buscas por melhor produtividade. A eficiência também viria da diminuição de atividades paralelas, como o contrabando e o tráfico de influências que existe quando da vigência de estruturas de comércio fechadas.

Esta é a base para a defesa da abertura comercial como mecanismo indutor de um ajuste produtivo das empresas e serve também de sustentação para os efeitos benéficos que ela traria em um processo de estabilização. Os ganhos de escala são aqueles provenientes do ajuste tecnológico das firmas em direção a volumes de produção com custos unitários inferiores (VASCONCELLOS, 1996).

Da mesma forma, as novas teorias de comércio internacional listam as vantagens de uma política protecionista. Ainda utilizando-se da abordagem de (IDEM, 1996) como sendo a defesa de uma política protecionista com base no fato de que os mercados, na verdade, não funcionam em regime de concorrência perfeita, base das teorias que defendem as vantagens do livre-comércio. A existência de externalidades positivas decorrentes de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) levam a acreditar que em uma

economia aberta, os investimentos nacionais são inferiores aos desejados, sendo possível melhorar a situação do país com a proteção de alguns setores. Esse tipo de situação representa a retomada de um antigo argumento de defesa de políticas de controle do comércio: a defesa da indústria nascente, muito utilizado por economias menos desenvolvidas da América Latina, durante o seu processo de industrialização (modelo de substituição de importações, no período correspondente aos anos de 1950-80).

A idéia da defesa da indústria nascente foi o principal argumento levantado no século XIX contra a visão de que o livre-comércio levava a ganhos de bem-estar. Em uma economia com ganhos crescentes de escala, as indústrias dos países retardatários não conseguiriam obter a escala mínima de produção para concorrer com aquelas de países mais avançados. Nesse sentido, justificava-se proteger provisoriamente a indústria nascente contra a concorrência de indústrias maduras dos países desenvolvidos.

E, por fim outro argumento apresentado por (IDEM, 1996), está na possibilidade de rendimentos crescentes de escala, que por sua vez, leva a *situações monopolísticas* no comércio internacional. Esta situação poderia representar a perda dos benefícios apresentados no item anterior. Do mesmo modo, o fato de existirem custos elevados de aprendizado na produção de novos produtos confere vantagens às firmas que primeiro se estabeleceram no mercado, criando barreiras à entrada de novas empresas, configurando uma posição de força no mercado. Tal posição pode não ser benéfica para os países consumidores do produto.

Os argumentos em defesa do livre-comércio podem ser assim sintetizados: vigência da Teoria das Vantagens Comparativas (modelo básico), além de outras teorias derivadas, cujos argumentos demonstram ganhos de escala, ganhos de eficiência, ampliação das possibilidades de consumo e vantagens no processo de estabilização.

Por outro lado, argumentos em defesa de medidas protecionistas passam por: proteção à indústria nascente, falhas de mercado, vulnerabilidade externa, problemas de balanço de pagamentos, combate ao desemprego no curto prazo, exploração da mão-de-obra, exploração irracional do meio ambiente, multifuncionalidade da agricultura, dentre outros.

O Protecionismo Agrícola frente à Globalização

Se a idéia dos ganhos do comércio é o conceito teórico mais importante na economia internacional, a batalha entre livre-comércio e proteção é o tema mais importante em relação à política econômica. Desde o surgimento dos Estados modernos no século XVI, os governos têm se preocupado com os efeitos da concorrência internacional sobre a sua economia e tentam protegê-la, impondo limites às importações ou estimulando as exportações por meio de mecanismos protecionistas, principalmente tarifas e subsídios (KRUGMAN e OBSTFELD, 2000).

A esse respeito, a questão agrícola se reveste da maior importância, uma vez que o comércio mundial de produtos agrícolas tem sido altamente marcado por políticas protecionistas traduzidas em tarifas, cotas de importação, restrições voluntárias às exportações além dos subsídios às exportações e subsídios à produção interna, com efeitos sobre preços e custos, conferindo vantagens do lado da oferta. O protecionismo agrícola constitui um impasse no comércio mundial, especialmente quando praticado por países centrais, desenvolvidos, prejudicando direta ou indiretamente os países em desenvolvimento, que são os maiores exportadores desses produtos.

Por isto é considerado de fundamental importância,

[...]entender quais são os mecanismos de proteção e subsídio do mundo desenvolvido que mais afetam a posição competitiva [...] no mercado internacional. (JANK, 1999-2000, p.73).

Os argumentos mais recentes sobre o comércio internacional, com amplo impacto na literatura econômica, apresentam-se a favor do protecionismo e estão diretamente relacionados à globalização, adotando uma posição defensiva dos países menos desenvolvidos em relação a este fenômeno, referindo-se principalmente ao aumento do desemprego.

Os países que experimentam um maior fluxo comercial tendem a sofrer algum tipo de desemprego adicional, pelo menos no curto prazo. Dois são os motivos:

[...] reestruturação produtiva decorrente da exploração

das vantagens comparativas e a existência de fatores específicos (aqueles que não conseguem se mover de um setor para outro, exceto mediante algum custo e/ou tempo). (BOBIK BRAGA, 2000, p.22)

Entretanto, é possível detectar na realidade, outros fatores que desmistificam de certo modo o argumento de que o desemprego seja causado exclusivamente pela incrementação do comércio internacional. Existem alguns exemplos que ilustram essa questão destacados por:

[...]os fluxos migratórios na Europa; na América Latina, os desequilíbrios macroeconômicos provenientes de políticas econômicas internas e externas, além de outros. (BOBIK BRAGA, 2000, p. 23)

Por outro lado, não se deve descuidar do fato de que determinados atos de política econômica colocados em prática por países desenvolvidos podem contribuir de forma significativa para o aumento do desemprego em nível mundial e especialmente nos países em desenvolvimento. Retratam inegavelmente esta questão, a alta das taxas de juros nos Estados Unidos, que pode levar a alterações nos portfólios de investidores internacionais, deslocando recursos que gerariam empregos nas nações emergentes, e o protecionismo agrícola, na União Européia, nos Estados Unidos, no Japão ou em qualquer região com capacidade de absorção de produtos do terceiro mundo, garantindo empregos nos territórios subsidiados em detrimento de empregos nos países periféricos, dependentes da agricultura para geração de receitas em moeda conversível.

Outro argumento explorado por grupos antiglobalização refere-se à exploração de mão-de-obra. De um lado, os países desenvolvidos sentem-se prejudicados com a importação de produtos dos países em desenvolvimento que estariam se beneficiando da exploração de mão-de-obra barata, além da prática perversa da escravidão ou da exploração do trabalho infantil. Por outro, não se deve esquecer, conforme argumenta (BOBIK BRAGA, 2000) que há diferenciais de remuneração da mão-de-obra entre países e que esta, sim, pode ser uma fonte de comércio cujos resultados apresentariam de um lado a tendência de redução dos salários nos setores que concorrem com as importações nos países desenvolvidos e de outro, a

tendência de elevação dos salários nos setores exportadores dos países pouco desenvolvidos.

No entanto, um dos argumentos mais polêmicos que tem sido discutido pelos movimentos contra a globalização é a preservação do meio ambiente, baseando-se no argumento de que países em desenvolvimento estariam exportando produtos que destroem o meio ambiente, razão pela qual, os países do primeiro mundo estariam se protegendo através de políticas protecionistas, especialmente com relação a produtos agrícolas⁷.

Os países em desenvolvimento têm direito a buscar o seu crescimento econômico assim como fizeram os Estados Unidos, a Europa e o Japão num estágio anterior, pois o processo produtivo causa inevitavelmente externalidades negativas ao meio ambiente. (BOBIK BRAGA, 2000),

Por último, e não menos importante principalmente para os países em desenvolvimento, é a questão vinculada ao tema da “multifuncionalidade da agricultura”, utilizado pela União Européia como um dos principais argumentos para justificar o protecionismo agrícola.

Do ponto de vista do interesse mais específico desse trabalho, os mecanismos de proteção da agricultura doméstica – entre eles os subsídios à produção interna e os subsídios à exportação – constituem um dos principais fatores que prejudicam a ampliação das exportações de países em desenvolvimento, particularmente dos países do Mercosul que têm como principais parceiros comerciais a União Européia, os Estados Unidos e o Japão.

Essa questão é absolutamente relevante no que se refere às exportações de produtos agrícolas, do Mercosul para as regiões desenvolvidas, uma vez que estas representam uma forma expressiva de fazer frente aos desequilíbrios do balanço de pagamentos de seus países membros, com potencial de incremento ao crescimento e desenvolvimento econômicos regionais.

Subsídios à produção doméstica e à exportação, inserção do Mercosul: teoria e prática

Quando empregado como instrumento de política comercial, um subsídio consiste em pagamentos diretos ou indiretos feitos pelo governo para encorajar exportações ou desencorajar importações. Em ambos os casos, equivale a um imposto negativo e representa uma redução de custo para o produtor.

Em geral, a concessão de subsídios se dá por meio de pagamento em dinheiro, redução de impostos ou financiamentos à taxa de juros inferiores às de mercado. Há casos em que o governo compra do fornecedor a um determinado preço e revende por menos aos consumidores.

Os subsídios à produção doméstica são utilizados visando o isolamento parcial do mercado interno da concorrência estrangeira.

O subsídio à produção doméstica provoca o aumento de preço do bem subsidiado, aumenta a produção interna, diminui a importação e aumenta os gastos governamentais. (CARVALHO e SILVA (2002); TSAKOK (1990). Vale destacar que o volume importado corresponde à expansão da produção interna.

O subsídio gera efeitos distributivos, uma vez que o aumento do custo para o governo terá que ser reembolsado de algum modo, especialmente se houver déficit governamental, através de aumento de impostos ou venda de títulos públicos, o que significa afirmar que os contribuintes e/ou os consumidores terão que pagar direta ou indiretamente. Em outras palavras, o ganho do produtor é pago por eles. No caso do produtor eficiente, esse ganho representa um excedente. Quanto ao produtor ineficiente, este se apropria desse tipo de proteção, aumentando a sua produção e vindo a competir *vis a vis* no mercado, uma vez que recebem mais por unidade produzida. Numa condição de liberdade de comércio, este produtor estaria fora do mercado concorrencial.

Para a sociedade como um todo, há uma perda de bem estar representado pelo efeito da proteção, dado que, no lugar de pagar o subsídio para os produtores nacionais ineficientes, poderiam importar o bem por um preço menor. Apesar disso, o subsídio ainda é menos nocivo que a tarifa, do ponto de vista do consumidor, porque ele continua pagando o mesmo preço

⁷ O protecionismo agrícola da União Européia novamente ilustra essa questão.

internacional. Por esse motivo, a maioria dos economistas argumenta que o subsídio à produção é a segunda melhor alternativa política, pois o ideal seria a liberdade plena de comércio.

Os subsídios à produção agrícola doméstica encontram argumentos defensores, sobretudo ligados à questão da política regional interna de cada país, da defesa de suas áreas rurais, de suas fontes internas de produtos primários e alimentos.

Entretanto, é um tema que, indubitavelmente, coloca em xeque a questão do direito de todo país participante das trocas internacionais de explorar as suas possíveis vantagens comparativas, cada um a seu tempo e de acordo com as suas potencialidades – pelo menos como desejam os teóricos da economia neoclássica.

Dos três parceiros comerciais do Mercosul, o mais alto nível de protecionismo, relativamente aos demais, é o praticado pelo Japão. Afora as razões para esse comportamento, que contrastam com a realidade do país os principais instrumentos de defesa da renda agrícola japonesa são as barreiras ao comércio, além da sustentação de preços e de subsídios à produção.

É importante destacar que, no caso das importações, a proteção é operacionalizada através de quotas, tarifas, quotas tarifárias, direitos variáveis – no caso do açúcar – além de regulamentos fitossanitários, mistura compulsória e comércio estatal.

Os PSE's – *Producer Subsidy Equivalent* – correspondem ao pagamento necessário para compensar os produtores agrícolas pela perda de renda decorrente da retirada de determinada política agrícola (ABREU e LOYO, 1994) e, os CSE's – *Consumer Subsidy Equivalent* – definido como a taxa implícita sobre o consumo decorrente de determinada medida de política agrícola, deduzidos quaisquer subsídios ao consumo de produtos agrícolas, são muito superiores aos da União Européia e Estados Unidos. Uma característica que diferencia o Japão dos demais parceiros está no fato dos CSE's serem, em geral, relativamente mais utilizados que os PSE's, o que significa que os consumidores pagam antes dos contribuintes a

conta do protecionismo japonês, principalmente no caso do arroz, que é a cultura mais protegida⁸.

A fonte e a página reforçam os argumentos acima justificando que em primeiro lugar, isso ocorre porque o principal instrumento de defesa do Japão é mesmo a proteção contra importações e indiretamente, essa proteção tem um efeito: as importações por via estatal permitem que o governo se aproprie das rendas de escassez produzida pelas quotas e revertam esses fundos para o financiamento dos programas de subsídios ou de sustentação de preços, e que por sua vez, os programas de sustentação de preços transferem seus custos progressivamente, dos contribuintes para os consumidores. (ABREU e LOYO, 1994)

O exemplo dos laticínios é útil para que se avalie o custo dessa proteção para os consumidores de acordo com (IDEM, ABREU e LOYO, 1994), no período compreendido entre 1987 a 1991, há uma transferência de 502 bilhões de ienes anuais dos consumidores para a defesa da produção doméstica, enquanto se extrai dos contribuintes apenas 46 bilhões de ienes.

Por último, vale observar um efeito macroeconômico a nível mundial, decorrente da política agrícola japonesa: há uma depressão dos preços mundiais de produtos agrícolas, especialmente os laticínios, o arroz e a carne, o que provoca em seqüência, certa instabilidade das cotações internacionais.

Para se ter uma idéia inicial sobre os subsídios dados pelos principais parceiros comerciais do Mercosul aos seus produtores domésticos, no período de 1986 a 1988, a União Européia distribuiu US\$ 67.822 milhões, valor equivalente ao total do valor dos preços de suporte, pagamentos diretos e outras transferências para produtores de *commodities* agrícolas. O total de subsídios concedidos corresponde a uma taxa de 48%, que equivale à porcentagem da produção total ao valor dos preços internos⁹.

Os Estados Unidos destinaram US\$ 32.532 milhões, alcançando a porcentagem de 30% da produção total ao valor dos preços internos¹⁰.

No mesmo período, o Japão destinou US\$ 34.341 milhões, correspondente a uma porcentagem

⁸ Apolítica de subsídios da União Européia é também sustentada pelos consumidores. Nos Estados Unidos são os contribuintes que assumem o custo do protecionismo agrícola.

⁹ Dados retirados de Abreu e Loya, 1994, p.15

¹⁰ Idem.

de 73% sobre a produção total ao valor dos preços internos. Parece citação é preciso indicar a fonte¹¹

Pode-se perceber com clareza, que a participação dos subsídios na produção doméstica era muito maior no Japão, seguido da União Européia e dos Estados Unidos. Quanto ao valor, os gastos governamentais maiores foram da União Européia, ficando os Estados Unidos com o último lugar, o que vai ao encontro do seguinte argumento: o fato de que no período pós-guerra, os Estados Unidos se comprometeram a estimular a liberalização comercial multilateral, muito embora a integração futura européia tenha representado de certa forma, um entrave para a satisfação daquele objetivo.

O foco de conflito entre as duas potências cresceu ao longo do tempo, principalmente no que se refere aos produtos temperados¹², objeto de proteção maior nos países da Europa, notadamente a França e a Alemanha. Por motivos de natureza econômica e especialmente política¹³, a União Européia se negava a desmantelar um sistema protecionista montado a partir dos anos de 1950 (1957)¹⁴, o que se refletiu nos sucessivos impasses nas negociações internacionais no âmbito do GATT, exemplificados, conforme observam ABREU e LOYO (1994), tanto na reunião intermediária de Montreal, em 1988, quanto na reunião que seria final, em Bruxelas, em dezembro de 1990.

Naquele momento, os Estados Unidos apresentaram uma proposta de total eliminação de subsídios à agricultura num prazo de dez anos, que foi rejeitada pela União Européia, cujo objetivo era bastante modesto em relação à proposta americana: apenas 30% de cortes tanto no apoio doméstico quanto nos subsídios às exportações. Foi a partir daí, que o Grupo de Cairns (em que o Brasil também participava), que reúne desde o início dos anos 80 (1985) os países exportadores competitivos de produtos agrícolas temperados, afora os Estados Unidos, influenciou embora minimamente os resultados da reunião de Bruxelas, no sentido de obter algum avanço nas negociações liga-

das ao setor agrícola. (ABREU E LOYO, 1994.)

Entre 1992 e 1994, os PSE's (*Producer Subsidy Equivalents*) se mantêm praticamente no mesmo nível dos anos 1986-1988, pelo menos no que diz respeito ao contexto japonês e europeu.

O Japão concedia subsídios aos seus produtores no valor de US\$ 39.559 milhões naquele período, com uma porcentagem equivalente de 74%¹⁵. Em outras palavras: tanto os valores como a porcentagem aumentaram em relação aos anos anteriores.

No caso da União Européia, os subsídios aumentaram para US\$ 79.851 milhões, embora mantendo a participação anterior de 48% da produção total ao valor dos preços internos.

Finalmente os Estados Unidos diminuíram os subsídios que ficaram em US\$ 26.348 milhões, equivalente à uma porcentagem de 21%, também inferior que a do período anterior (30%).

Mais que os subsídios à produção doméstica, os subsídios às exportações têm merecido posicionamentos teóricos mais efetivos.

[...] um subsídio às exportações é um pagamento a uma empresa ou indivíduo que embarca um bem para o exterior. (KRUGMAN e OBSTFELD, 2001, p.204).

Assim como uma tarifa, o subsídio à exportação pode ser específico (uma soma fixa por unidade) ou *ad valorem* (uma proporção do valor exportado). Quando o governo oferece um subsídio à exportação, os exportadores irão exportar o bem até o ponto em que o preço local exceda o preço estrangeiro pela quantidade do subsídio (IDEM, KRUGMAN e OBSTFELD, 2001).

De modo geral, os efeitos de um subsídio à exportação seguem esta seqüência lógica: o preço no país exportador aumenta, mas por causa da queda do preço no país importador, o aumento do preço é menor que o subsídio. No país exportador, os consumidores são prejudicados, os produtores ganham e o governo perde porque deve gastar dinheiro com o subsídio. Há,

¹¹ Idem.

¹² A proteção dada à agricultura temperada vem desde 1947, a despeito da existência das regras do GATT, em seus artigos XI e XVI: eliminação geral de restrições quantitativas e subsídios, respectivamente.

¹³ A representatividade expressiva dos lobbies armados pelos grandes fazendeiros daquela região é fator determinante do protecionismo europeu ao longo do tempo.

¹⁴ Ano da sua criação, ainda como CEE - Comunidade Econômica Européia, constituindo-se na época com doze países-membros.

¹⁵ Dados retirados de Abreu e Loya, 1994, p. 48).

portanto, uma perda de bem-estar, além de piorar os termos de troca, baixando o preço da exportação no mercado externo. Assim, um subsídio à exportação leva os custos que excedem os benefícios.

No Acordo Agrícola¹⁶ formalizado na Rodada Uruguai, por sua vez, “por subsídios à exportação” entendem-se os subsídios subordinados ao desempenho das exportações, “incluindo-se os subsídios à exportação listados no Artigo 9 do presente Acordo”.

É difícil encontrar uma situação, na qual os subsídios sirvam de fato ao interesse nacional e, sobretudo, à idéia de equilíbrio no âmbito do comércio internacional:

[...] que o uso de subsídios [...] como ferramenta de política econômica normalmente tem mais relação com as peculiaridades das políticas de comércio do que com a lógica econômica. (KRUGMAN e OBSTFELD 2001, p.116)

A esse respeito os autores comentam oportunamente, através de OLSON¹⁷, que a atividade política em função pública. A partir do momento em que se consegue algum tipo de “benefício” defendido por um grupo, este “benefício” é internalizado por todos. Portanto, torna-se um bem público. Em resumo: quando existe um pequeno grupo pleiteando algum tipo de benefício, desde que bem organizado e com ampla participação de todos os seus membros, consegue facilmente satisfazer o seu objetivo. É o caso dos produtores de açúcar nos Estados Unidos¹⁸.

A característica da política como bem público significa que as políticas impõem grandes perdas no conjunto, mas pequenas perdas para qualquer indivíduo, podem não enfrentar oposição efetiva. De acordo com (OLSON *apud* KRUGMAN e OBSTFELD 2001), há um problema de ação coletiva: embora haja interesses do grupo como um todo em pressionar por políticas favoráveis, não há nenhum interesse individual em fazer o mesmo.

As políticas comerciais de caráter irracional são explicadas pelos economistas através desse tipo de

lógica. Os autores em questão observam que “modelos recentes da economia política da política comercial tornam-se, portanto, um tipo de leilão, no qual os grupos de interesse “compram” políticas oferecendo contribuições condicionadas a políticas a serem seguidas pelo governo”, neste caso, as contribuições seriam traduzidas em apoio financeiro para as campanhas dos candidatos.

Nos Estados Unidos, apesar da agricultura empregar apenas 2% da força de trabalho, os fazendeiros representam um grupo bem organizado e politicamente eficiente, capaz de conseguir altos níveis de protecionismo efetivo.

Do mesmo modo, a Política Agrícola Comum da União Européia concede subsídios às exportações agrícolas que dobram em duas ou três vezes os preços de alguns produtos com relação aos preços internacionais.

No caso do Japão, só recentemente relaxou ligeiramente a tradicional proibição às importações de arroz que chegaram a dobrar em cinco vezes o preço interno com relação ao preço internacional, mesmo assim, tal flexibilização se dá em razão das péssimas colheitas obtidas em 1990 (KRUGMAN e OBSTFELD, 2001).

Na realidade, casos concretos comprovam que os subsídios podem atender parcialmente aos interesses nacionais e prejudicar seguramente os termos de troca de outro país participante do comércio externo. É o caso, por exemplo, de um país que queira subsidiar a exportação de um bem que concorra com as exportações dos Estados Unidos, onde esse subsídio irá prejudicar os termos de troca dos americanos, ou os subsídios europeus às produções e exportações agrícolas, com efeitos certos sobre os termos de troca de seus parceiros comerciais.

Nesse sentido, apesar dos custos internos decorrentes dos subsídios destinados aos produtores da União Européia recaírem principalmente sobre os consumidores e contribuintes europeus, a principal pressão sobre a PAC - Política Agrícola Comum da região

¹⁶ Conforme Decreto 1.355 de 30.12.94 (Artigo 1, letra e, p. 19).

¹⁷ Idem, p. 238. Os autores se reportam à obra do economista Mancur Olson: *A Lógica da Ação Coletiva*, publicada em Cambridge, pela Universidade de Harvard, em 1965.

¹⁸ O grupo em questão tem consciência do volume de subsídios implícitos que recebe do governo americano, a despeito das perdas que recaem sobre a população em geral, que nem mesmo se percebe como um grupo de interesse (Idem, p. 239).

adveio dos Estados Unidos e de outras nações exportadoras de alimentos, ao reclamarem que os subsídios europeus às exportações forçavam a queda dos preços de suas próprias exportações. Por esse motivo é que durante a Rodada Uruguai, os Estados Unidos exigiram o fim dos subsídios europeus no ano 2000.

Entretanto, ao prevalecer a força política dos grandes fazendeiros europeus, os subsídios à exportação fornecidos pelos países desenvolvidos apenas foram reduzidos em 21% no volume ou 36% no valor das exportações subsidiadas, no prazo de seis anos a contar do ano de 1995 a 2000¹⁹.

Por outro lado, com relação aos países em desenvolvimento, os compromissos limitaram-se ao corte de 13% no volume ou 24% no valor das exportações subsidiadas, no prazo de dez anos a contar do ano de 1995 a 2004.

Deste modo, os subsídios ofertados aos produtores agrícolas penalizam de forma profunda não somente os países em desenvolvimento que dependem da exportação de seus produtos agrícolas para compensar o seu balanço de pagamentos ou incrementar o seu crescimento econômico, como igualmente prejudicam internamente os consumidores e contribuintes das próprias regiões subsidiadoras.

A proteção das áreas rurais, entretanto, é algo que, em grande medida, faz parte da cultura da maioria dos países desenvolvidos, sendo difícil imaginar a completa eliminação desses subsídios.

Pode-se corroborar essa questão, através das várias razões pelas quais os países desenvolvidos protegem os seus agricultores. Segundo JANK (1999/2000) afóra a segurança alimentar e os aspectos ligados à segurança do alimento, as demais razões como manutenção do emprego rural, desenvolvimento rural, manejo territorial, equilíbrio de pequenas cidades, preservação ambiental, paisagem campestre, cultura camponesa, dentre outras, especialmente no contexto europeu, fazem parte do atual conceito de *multifuncionalidade da agricultura* ou questões não-comerciais da agricultura.

O conceito de multifuncionalidade está presente desde meados dos anos de 1970 na União Européia, nas políticas sócio-estruturais criadas pelo bloco e

ampliadas nas várias etapas de reforma da Política Agrícola Comum. (JANK, 1999/2000), A partir dos anos 80, a União Européia optou por um novo padrão tecnológico baseado no estímulo a técnicas agrícolas menos intensivas, com vantagens ambientais e de retenção de empregos no campo. Por sua vez, países periféricos e do Mercosul, incluindo o Brasil também adotaram, nos anos de 1990, políticas similares para amenizar os problemas de emprego no país.

O que se percebe, no entanto, de acordo com JANK (1999/2000), é que as políticas protecionistas norte-americanas e principalmente européias não são direcionadas para os agricultores mais necessitados. Nos anos 70 e 80, os Estados Unidos e a União Européia, além de incrementarem a proteção doméstica, acabaram por distorcê-la, destinando subsídios agrícolas para uma minoria de agricultores privilegiados que respondem pela maior parte da receita agrícola e, portanto, têm recebido historicamente a maior parte da ajuda governamental.

No outro extremo, situa-se o grupo composto pela maioria de agricultores “desiludidos” que respondem por parcelas cada vez menores da receita agrícola total e que se dedicam a produzir *commodities* em escalas reduzidas ou vivem em regiões desfavorecidas.

A despeito das razões que levam esses agricultores a permanecerem na atividade rural, o que importa para os países em desenvolvimento é identificar quais são os mecanismos de proteção e quais são os agentes que estão sendo prejudicados, no sentido de tentar cooptá-los para obter resultados mais favoráveis numa negociação em nível mundial.

Neste sentido, pode-se destacar os mecanismos mais perniciosos de proteção conforme argumentado por JANK (1999/2000), os subsídios diretos e créditos governamentais à exportação e a dificuldade de acesso a mercados.

A estratégia correta para os países em desenvolvimento, entre eles os países do Mercosul, é combater esses mecanismos que na verdade beneficia apenas uma parte de produtores agrícolas dos países centrais, além de distorcerem os preços mundiais e gerarem uma constante dependência alimentar por parte de países mais pobres. Os “aliados” das regiões peri-

¹⁹ Dados retirados do Acordo sobre Agricultura constante no Decreto nº 1.355 de 30/12/94 D.O.U. de 31/12/94, referente aos Resultados da Rodada Uruguai do GATT, p. 19).

féricas são identificados por JANK (1999/2000) como sendo os consumidores e os contribuintes dos países ricos, as grandes corporações agroindustriais e do varejo de alimentos e a parcela mais sensata das ONG's (organizações não governamentais), todos eles tendo como interesse comum a diminuição de custos e a possibilidade de um maior bem estar para a sociedade e os países em geral.

Considerações finais

O intuito deste texto foi apresentar a fundamentação teórica acerca do funcionamento do comércio internacional com o enfoque na agricultura além da discussão preliminar dos problemas enfrentados quando da participação do Mercosul no mercado agrícola internacional.

No caso do Mercosul, é importante acompanhar de perto as mudanças em andamento de cada bloco de países, especialmente na União Européia (Agenda 2000 da PAC), Estados Unidos (Fair Act e medidas protecionistas recentes) e Japão, seus principais parceiros comerciais, inclusive em razão das demandas específicas regionais, que diferem desses parceiros, como no caso do Brasil, no que se refere a produtos tropicais como o café, o cacau, as castanhas e demais frutas tropicais. Tais produtos rivalizam com os produtos dos países da África e outros associados à União Européia que recebem subsídios, por conseguinte, prejudicando as exportações de produtos agrícolas principalmente brasileiros.

Parafraseando JANK (1999/2000), o atual impasse do protecionismo agrícola advém do fato de que os subsídios são fornecidos basicamente por meio de preços garantidos desconectados do mercado mundial, que ultraprotegem os maiores produtores sem resolver o problema dos menores, além de isolarem aqueles do equilíbrio do mercado mundial, gerando excedentes que são exportados à custa de pesados subsídios diretos. Esses mecanismos geram guerras comerciais entre os tesouros dos países ricos, sendo os ajustes repassados para os agricultores de países competitivos como os integrantes do Mercosul.

Como se isso não bastasse, prevalece, como já ressaltada, a questão da multifuncionalidade da agri-

cultura cuja tendência mundial é a de aumentar a proteção rural, principalmente por razões de bem estar e segurança da população dos países subsidiadores, o que demanda um esforço maior de adaptação a essas questões por parte dos países em desenvolvimento.

Recomenda-se desta forma, a organização de um estudo que aborde a participação das exportações do Mercosul frente aos seus principais parceiros após a Rodada Uruguai para verificar a evolução dos mercados.

REFERÊNCIAS

- BOBIK BRAGA, Márcio. **O movimento antiglobalização: causas e possíveis conseqüências**. Informações FIPE (241). São Paulo: FIPE/USP, outubro, 2000.
- CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. **Economia Internacional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.
- CEPAL - **Comissão Econômica para a América Latina e do Caribe**. Site: www.eclac.cl, acesso em 12/05/2004.
- CHEMIM, Vera Lúcia Abib. **Impacto das Regras Internacionais no Comércio de Produtos Agrícolas: Análise do acordo Agrícola da Rodada Uruguai e das Exportações do Mercosul**. Ponta Grossa. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Texto mimeo, 2004.
- CNA – **Confederação Nacional da Agricultura**. Site: www.cna-rural.org.br acesso em 07/03/2004.
- GONÇALVES, Reinaldo et al. **A Nova Economia Internacional – Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.
- JANK, Marcos Sawaya. **Agronegócio brasileiro: posicionamento na Rodada do Milênio. Política Externa**. São Paulo, vol. 8 (3), dez./jan/fev 1999/2000.
- KRUGMAN, Paul R. e OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional – Teoria e Política**. São Paulo: Makron Books, 2001.
- SOUZA, Nali José de. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 1999.
- TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1982.
- TSAKOK, Isabelle. **Agricultural Price Policy. A Practitioner's Guide to Partial-Equilibrium Analysis**. London: Cornell University Press, 1990.
- VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.