

incluía o conceito de nutrição. Para alcançar o crescimento e desenvolvimento econômico e social dos países faz-se necessário: o acesso aos alimentos em quantidade suficiente e qualidade; a geração de empregos, através da execução de obras públicas; a realização de subvenções alimentares; o fomento à agricultura comunitária em pequena escala; o incremento da cooperação internacional para treinamento, aperfeiçoamento e transferência de tecnologia, etc.

As políticas setoriais não devem se restringir aos balanços internos de disponibilidade alimentar, mas contemplar a sua distribuição,

promovendo a vigilância nutricional, identificando e quantificando os grupos vulneráveis. A vigilância nutricional é realizada a partir de uma composição de sistemas multidisciplinares de análises, onde estejam tanto as ciências de saúde (nutrição, epidemiologia e saúde pública, etc.), como de economia, agronomia, demografia e outras da área social.

No documento resultante da reunião preparatória do México constou, dentre outras coisas, a reiteração do direito de cada ser humano a uma nutrição adequada, mediante uma alimentação digna, suficiente e saudável, assim como o

acesso permanente aos serviços sociais básicos: atendimento médico, planejamento familiar, nutrição e educação primária da população.

A Conferência Internacional sobre Nutrição funcionou como um compromisso de uma visão mundial do futuro, criando condições necessárias para uma ação que enfrente não só os sintomas, mas também as causas da fome e da desnutrição. Estas, deixam de se relacionar estritamente aos problemas da agricultura ou de saúde, para serem analisados e corrigidos, enquanto essência mesma do próprio conceito \* de desenvolvimento econômico e social dos países.

## "O MERCOSUL E AS IMPLICAÇÕES PARA A PRODUÇÃO BRASILEIRA DE ALIMENTOS"

Sônia Milagres Teixeira (1)

### 1. INTRODUÇÃO

A integração econômica do Brasil no MERCOSUL tem suscitado interesse de técnicos e empresários do setor agrícola que, mesmo reconhecendo a importância da medida para os outros setores da economia brasileira, questionam suas consequências. A posição brasileira no mercado agrícola internacional é expressiva se se consideram sua posição histórica dominante no mercado de café e, recentemente, a diversificação do setor, com posição decisiva no mercado da soja e do suco de laranja. Localizado entre as maiores agriculturas exportadoras, o Brasil participa das negociações do GATT com os treze paí-

ses do grupo de CAIRNS, identificados como "agriculturas exportadoras não subsidiadas". Também não desprezível constitui a posição relativa do país no mercado importador de alimentos, chegando a absorver cerca de 5% do volume total comercializado de trigo e localizando-se entre importadores líquidos de arroz.

Esse mercado agrícola internacional, referido por muitos, como em processo de desordem (2), é delicado por envolver questões complexas relacionadas ao bem-estar das populações dos países envolvidos, num contexto mais amplo das preocupações com equidade e risco à segurança alimentar, muito além dos esforços políticos de dife-

renciados grupos de interesse.

Nas economias em desenvolvimento, em geral importadoras de alimentos, além do isolamento provocado pelo protecionismo no mundo industrializado, políticas governamentais discriminam contra a agricultura, não apenas pelo aviltamento dos preços no controle à inflação como pela taxação implícita causada pela manipulação do câmbio e isolamento dos mercados internos dos preços também aviltados em nível internacional. O bem-estar geral das populações é reduzido assim como a possibilidade de garantir segurança alimentar. Se a população continua a crescer a taxas aproximadas de 2% ao ano e, com a recuperação econômica, crescimento da renda per capita cerca de 3 a 5%, a demanda brasileira por alimento deverá crescer cerca de 4 a 5% (elasticidade renda da demanda 0.6).

Intervenções dos governos para estabilizar e elevar preços aos países industrializados contribui para preços declinantes e instáveis em nível internacional, significando também que, se todos os países reduzissem seu isolamento do mercado internacional, simultaneamente,

E70

(1) Técnica da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA.

(2) Veja Tyres e Anderson, 1992; Johnson, 1973.

890700001

muitos experimentariam preços mais estáveis e melhores condições de bem-estar.

Os confrontos entre EUA e CEE em relação ao protecionismo afetaram muito as agriculturas em desenvolvimento. Subsídios substanciais da CEE para a produção de grãos, nos anos 1980, resultaram em acúmulo exagerado dos estoques e mudança na posição relativa da Europa, de importador a exportador de grãos. Os EUA responderam com política agressiva de incentivo às exportações, com esquemas de pagamentos explícitos aos agricultores, principalmente de trigo, além dos programas de "set aside". Já conscientes da difícil sustentação das posições adversárias no mercado internacional, alta conta de subsídios nesses blocos, ambos vêm buscando meios de limitar seus conflitos e encontrar alívio do alto custo dos programas agrícolas e subsídios. As medidas da reforma da Política Agrária Comum (PAC) na CEE, consolidada em julho de 1992, bem como a conclusão das negociações da Rodada Uruguai no GATT terão efeito decisivo nas agriculturas em desenvolvimento.

O objetivo deste trabalho é avaliar as conseqüências para a agricultura brasileira (ao participar do Mercosul), das medidas contidas na Reforma da Política Agrária Comum (PAC) realizada pela CEE, em relação a outros blocos (EUA e CEE).

## 2. MODELO

Para assessorar aspectos quantitativos dos efeitos das medidas PAC e GATT para a agricultura brasileira com e sem Mercosul utilizou-se o Modelo Simplificado de Simulação de Mercado Internacional (MISS), desenvolvido por Mahé et al., em 1988.

São analisadas as políticas alternativas pelo cálculo de:

- equilíbrio inicial
- deslocamento da oferta, demanda derivada e final a preço de mercado mundial e

- equilíbrio final, resultantes de medidas intervencionistas.

Uma matriz de quantidades e elasticidades de demandas e ofertas, e níveis de proteção estimados pela USDA-ERS, Webb et al., 1990, compõem a série de dados utilizada. Simulam-se os efeitos de tarifas e subsídios sobre indicadores de benefício líquido (receitas - custos das exportações) e benefício social (excedentes aos produtores, consumidores e governo), calculados quando o equilíbrio inicial é desviado pela medida. Duas formas do Modelo I - Status Quo (SQ..), 1989 - cada país antes do MERCOSUL, EUA, CEE e o Resto do Mundo e uma economia com sete produtos: carne de frango, trigo, milho, outros grãos, arroz, soja e açúcar (3); Modelo II - quatro blocos de países: MERCOSUL, EUA, CEE e Resto do Mundo. Foram analisadas, para ambos, as conseqüências das seguintes medidas, a serem implementadas pela CEE (PAC) e GATT:

- PAC 92: 30% de redução em preços internos de grãos
- PAC 96: 21% de redução das exportações
- PAC: combinação das duas medidas anteriores
- GATT5: 20% de redução em proteção
- GATT7: 30% de redução em proteção
- PACGATT5: 21% de redução das exportações subvencionadas e 20% de redução da proteção
- PACGATT7: 21% de redução das exportações e 30% de redução em proteção.

## 3. RESULTADOS

A redução em 30% dos preços internos na CEE, previstos na reforma do PAC, até 1996, representa, no mercado mundial, incrementos em preços mundiais dos cereais e oleaginosas; dessas últimas, cerca de 0,4%, 1% para o trigo e 5% para outros cereais. Para o Brasil, incrementam-se as exportações

de soja (em 0,7%) e diminuem-se as importações de cereais, principalmente milho (36%), com excedente de 4% da Balança Comercial Brasileira. Verifica-se, ainda, um aumento líquido de 0,2% em gastos públicos e um ganho social líquido de 4,29 bilhões de ECUS (4), mostrados na tabela 01.

A implantação combinada das medidas da reforma (redução em 30% dos preços e 21% das exportações subvencionadas) provoca incremento importante nos preços mundiais, de cerca de 1,1% para o arroz a 8,6% de acréscimo no preço do trigo. Ao mesmo tempo em que experimenta melhor grau de auto-suficiência em trigo, milho, arroz, aumentam excedentes de carne de frango, soja e açúcar. Não apenas o Brasil importará menos trigo e reduzirá em 37% as importações de milho e 17% as de arroz, como incrementará em 5% as exportações de soja e em 22% de açúcar. Em consonância com as medidas anteriores, aumentam-se os gastos públicos (em 15%), reduz-se o excedente aos consumidores e melhoram os ganhos dos produtores, resultando em ganhos líquidos expressivos para a sociedade (ver tabela 02).

As medidas do GATT têm efeitos similares, o ganho social é expressivo, pelo considerável aumento dos excedentes aos agricultores, resultado do incremento das exportações de soja, açúcar e carne de frango, e diminuição das importações de trigo.

A introdução do MERCOSUL no Modelo II resulta não apenas do aumento de possibilidade de comércio entre eles, como se tornam, como bloco, mais competitivos frente aos demais no mercado internacional. Os efeitos das medidas de reforma PAC e GATT para o Modelo I são magnificadas para o conjunto no MERCOSUL - maiores níveis de auto-suficiência para o agregado dos países que quando tomados isoladamente. Para a CEE são também magnificadas os efeitos anteriores, com o declínio da auto-suficiência, principalmente no mer-

(3) Constituem mais da metade do fluxo global de bens em nível internacional.

(4) Unidade Monetária da CEE, na época equivalente a US\$ 1,10.

cado da soja. Apesar de importador líquido de alimentos no MERCOSUL, o Brasil poderá beneficiar-se de ganho líquido agregado, com ganhos mais para os produtores no bloco, quando comparados à situação dos países individuais no Modelo I.

Pode-se afirmar que o efeito mais importante para os países no bloco corresponde aos ganhos devidos ao direcionamento do comércio internamente no bloco. O Brasil complementar as suas necessidades de importação com os excedentes dos outros membros do bloco. No conjunto tenderão a ganhar maior parcela das exportações, seja pelo declínio da auto-suficiência na CEE ou pela obtenção de pequena parcela das exportações dos EUA, principalmente no comércio da soja.

Não obstante, cabe perguntar se a vantagem para o Brasil nesse novo marco do cenário internacional agrário é a maior possível, ou se poderia ser ainda maior. A nova condição de sócio do MERCOSUL pode representar importante desafio

para o setor agrícola brasileiro, na medida em que deverá competir internamente com a agricultura argentina, onde não apenas são mais baixos os custos de produção como as políticas agrárias dos dois governos têm sido divergentes, com relação à proteção ou taxação aos agricultores (ver tabela 03). É, também, muito relevante a distribuição de benefícios que o novo mercado mundial de produtos agrícolas poderá oferecer ao MERCOSUL. Sabe-se que o Brasil encontrará melhores vantagens no bloco, em outros setores da economia. A posição relativa dos países no mercado agrícola será fortemente condicionada pela política agrária que os quatro países adotarem em comum. Experiências similares, como na CEE, mostram que uma Política Agrária Comum não elimina (algumas vezes magnífica) as disparidades entre agriculturas diversificadas em recursos naturais, tecnologia e capital humano, dentro e entre países.

#### 4. ALGUMAS IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA O BRASIL

A participação do Brasil no MERCOSUL vem adicionar desafios ao setor agrícola, que vão além da possibilidade de produzir. Não apenas reconhece-se que para atingir níveis de crescimento desejáveis e atender à expansão de demanda por alimentos, mecanismos de estímulo à incorporação da fronteira, na margem extensiva, se não esgotados, representam séria ameaça à sustentabilidade e manutenção da base de recursos naturais. É necessário possibilitar a expansão do produto agrícola pela margem intensiva, pela agilização do processo de adoção de tecnologias já disponíveis, pela intensificação de geração e implementação de técnicas localizadas mas, sobretudo, respaldadas por um sistema sólido de pesquisa agropecuária.

A produção brasileira de grãos, no atual estágio de desenvolvimento e sua dependência em insumos modernos não apresenta

**Tabela 01**  
**RESULTADOS DO MODELO DE SIMULAÇÃO PARA DIFERENTES CENÁRIOS NO MERCADO MUNDIAL - BRASIL, E MEDIDAS DA CEE NO GATT E PAC**

| Param.Pro Cenários       | (SQ)     | SQPC96   | SQPAC92  | SQPAC    | GATT5    | GATT7   | PACGATT5 | PACGATT7 |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|---------|----------|----------|
| Balanco lig. Inicial (*) |          |          |          |          |          |         |          |          |
| Frango (PM)              | 0,25     | 0,26     | 0,24     | 0,25     | 0,25     | 0,25    | 0,26     | 0,25     |
| Trigo (WH)               | -1,9     | -1,77    | -1,81    | -1,7     | -1,89    | -1,88   | -1,76    | -1,75    |
| Milho (CN)               | -0,7     | -0,73    | -0,41    | -0,44    | -0,66    | -0,64   | -0,69    | -0,67    |
| O. Grãos (C)             | -0,18    | -0,18    | -0,17    | -0,17    | -0,18    | -0,18   | -0,18    | -0,17    |
| Arroz (RI)               | -0,41    | -0,35    | -0,38    | -0,34    | -0,4     | -0,4    | -0,35    | -0,35    |
| Soja (SB)                | 4,24     | 4,43     | 4,27     | 4,46     | 4,26     | 4,27    | 4,45     | 4,46     |
| Açúcar (SU)              | 1,37     | 1,59     | 1,36     | 1,59     | 1,38     | 1,38    | 1,6      | 1,61     |
| Exc. Merc.               | 1.262,64 | 1.479,61 | 1.308,78 | 1.521,99 | 1.289,39 | 1.300,7 | 1.504,0  | 1.514,07 |
| (R - D)                  | -429,92  | -494,34  | -431,11  | -493,12  | -430,13  | -430,2  | -493,8   | -493,74  |
| Exc. Consum. (**)        |          | -287,31  | -146,77  | -425,29  | -46,7    | -65,89  | -329,3   | -346,69  |
| Exc. Produç.             |          | 454,15   | 152,25   | 598,65   | 57,71    | 81,44   | 505,75   | 527,12   |
| Ganhos Sociais           |          | 102,42   | 4,29     | 110,16   | 10,8     | 15,24   | 112,45   | 116,61   |

(\*) Sinal negativo quando importação;

**Tabela 02**  
**EFETOS DE MEDIDAS PAC E GATT PARA OS PAÍSES NO MERCADO**  
**INTERNACIONAL DE ALIMENTOS, COM E SEM MERCOSUL**

| Parâmetro/País                       | SQPAC92  | SQPAC96  | SQPAC    | GATT5    | GATT7    | PACGATT5 |
|--------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Balança de Pagamentos (R - D)</b> |          |          |          |          |          |          |
| (Total)                              | 3.879,65 | 3.856,36 | 3.961,69 | 3.790,38 | 3.799,41 | 3.876,85 |
| Brasil                               | -431,11  | -494,34  | -493,12  | -430,13  | -430,22  | -493,86  |
| Argentina                            | 4.309,6  | 4.349,57 | 4.453,61 | 4.219,4  | 4.228,5  | 4.369,54 |
| Paraguai/Uruguai                     | 1,16     | 1,13     | 1,2      | 1,11     | 1,13     | 1,17     |
| MERCOSUL                             | 8.214,86 | 8.260,48 | 8.402,88 | 8.092,25 | 8.103,99 | 8.266,99 |
| <b>Excedente dos Produtores</b>      |          |          |          |          |          |          |
| (Total)                              | 208,36   | 648,87   | 847,01   | 81,86    | 115,55   | 721,64   |
| Brasil                               | 152,25   | 454,15   | 598,65   | 57,71    | 81,44    | 505,75   |
| Argentina                            | 43,25    | 164,48   | 205,93   | 20,35    | 28,73    | 182,27   |
| Paraguai/Uruguai                     | 12,86    | 30,24    | 42,43    | 3,8      | 5,38     | 33,62    |
| MERCOSUL                             | 173,06   | 301,41   | 466      | 49,39    | 69,68    | 347,39   |
| <b>Excedente dos Consumidores</b>    |          |          |          |          |          |          |
| (Total)                              | -233,68  | -483,29  | -701,76  | -72,89   | -102,86  | -548,23  |
| Brasil                               | -146,77  | -287,31  | -425,29  | -46,7    | -65,89   | -329,36  |
| Argentina                            | -77,47   | -181,74  | -253,58  | 24,2     | -34,16   | -202,86  |
| Paraguai/Uruguai                     | 9,44     | -14,24   | -22,89   | -1,99    | -2,81    | -16,01   |
| MERCOSUL                             | -219,57  | -347,62  | -551,04  | -54,21   | -76,17   | -397,06  |
| <b>Ganhos Sociais</b>                |          |          |          |          |          |          |
| (Total)                              | 85,83    | 253,45   | 338,44   | 30,86    | 43,57    | 281,75   |
| Brasil                               | 4,29     | 102,42   | 110,16   | 10,8     | 15,24    | 112,45   |
| Argentina                            | 78,07    | 135,01   | 208,66   | 18,25    | 25,77    | 151,64   |
| Paraguai/Uruguai                     | 3,47     | 16,02    | 19,62    | 1,81     | 2,56     | 17,66    |
| MERCOSUL                             | 104,91   | 150,81   | 254,39   | 23,98    | 34,06    | 173,88   |

competitividade em relação à do Uruguai e Argentina. No Brasil, são mais altos os preços da terra, dos fertilizantes, dos agrotóxicos, do combustível, das estruturas de secagem e do dinheiro (tributos, seguros e juros sobre capital fixo). Estudos do grupo de política agrícola no MERCOSUL dão conta da menor competitividade da agricultura brasileira em relação às demais – por exemplo, os custos de produção de arroz irrigado na Argentina e Uruguai representam, respectivamente, 89% e 81% dos custos no Brasil (Viglio, 1993).

O processo de implementação de tecnologias e a continuidade dos programas de geração tecnológica propiciarão melhores níveis de produtividade por fator, aumentando sua eficiência e diminuindo custos unitários.

Deve-se ainda analisar quais são os setores da sociedade afetados pelas medidas e suas consequências. É importante discutir sistemas de compensação e medidas de ajustamento interno para corrigir certas disparidades criadas. Se o milho e arroz de Goiás são inadequados para consumo no Nordeste, se há um problema de adequação tecnológica, já se tem caminhado a passos largos para resolvê-lo – variedades agulhinha de arroz de sequeiro em fase adiantada de desenvolvimento e sistemas de produção de milho cada vez mais produtivos no Centro-Oeste – tudo isso viabilizado pelo Sistema de Pesquisa coordenado pela EMBRAPA.

O problema da tributação via ICMS estadual versus ausência total de tributação interna ao produto no MERCOSUL, magnifica a disparidade e reforça nossa não com-

petitividade diante do produto importado. Ficam prejudicados os consumidores pela dependência e insegurança diante do que poderiam obter “de dentro de casa”. São afetados os agricultores locais e o mercado doméstico, com implicações danosas às economias locais além do estímulo à sonegação de impostos.

Torna-se fundamental a participação ativa do Brasil nas negociações do MERCOSUL, nas definições de tarifas externas comuns, equalização da carga tributária de cada país sobre os insumos, transferência de tecnologia e mão-de-obra, encargos sociais e criação de critérios comuns de classificação e padronização além do estabelecimento da política tecnológica.

**Tabela 03**  
**TAXAS DE PROTEÇÃO EFETIVA ESTIMADAS POR PAÍSES E PRODUTOS, 1989**

| Países           | Classes de Produtos | Subsídio Equiv. (%) |              | Taxas de Proteção Adotadas |      |
|------------------|---------------------|---------------------|--------------|----------------------------|------|
|                  |                     | Produtores          | Consumidores | PSE (*)                    | CSE  |
| BRASIL           | Carnes & Ovos       | -0.8                | 0.4          | 0.92                       | 1.04 |
|                  | Cult. Aliment.      | 38.1                | -26.1        | 1.38                       | 0.74 |
|                  | Cereais/Rações      | -18.2               | 16.2         | 0.82                       | 1.16 |
|                  | Oleaginosas         | -2.7                | 2.7          | 0.97                       | 1.03 |
|                  | Todos               | 0.8                 | -1.3         | 1.8                        | 0.98 |
| ARGENTINA        | Carnes & Ovos       | (n.d.)              | (n.d.)       | 1                          | 1    |
|                  | Cult. Aliment.      | -66.1               | 41.8         | 0.34                       | 1.42 |
|                  | Cereais/Rações      | -116.3              | 105.9        | -0.16                      | 2.06 |
|                  | Oleaginosas         | -14.4               | 16.3         | 0.85                       | 1.16 |
|                  | Todos               | -9.9                | 4.8          | 0.9                        | 0.95 |
| PARAGUAI/URUGUAI | Carnes & Ovos       | (n.d.)              | (n.d.)       | 1                          | 1    |
|                  | Cult. Aliment.      | (n.d.)              | (n.d.)       | 1                          | 1    |
|                  | Cereais/Rações      | (n.d.)              | (n.d.)       | 1                          | 1    |
|                  | Oleaginosas         | (n.d.)              | (n.d.)       | 1                          | 1    |
|                  | Todos               | (n.d.)              | (n.d.)       | 1                          | 1    |
| E U A            | Carnes & Ovos       | 1                   | -0.2         | 1.01                       | 0.98 |
|                  | Cult. Aliment.      | 19.1                | -0.6         | 1.19                       | 0.94 |
|                  | Cereais/Rações      | 17.6                | -0.2         | 1.17                       | 0.98 |
|                  | Oleaginosas         | 0.5                 | (n.d.)       | 1.05                       | 1    |
|                  | Todos               | 10                  | -3.5         | 1.1                        | 0.96 |
| C E E            | Carnes & Ovos       | 34                  | -17.7        | 1.34                       | 0.82 |
|                  | Cult. Aliment.      | 21.5                | -14.5        | 1.22                       | 0.85 |
|                  | Cereais/Rações      | 26.5                | -27.1        | 1.29                       | 0.83 |
|                  | Oleaginosas         | 11.5                | (n.d.)       | 1.12                       | 1    |
|                  | Todos               | 31.7                | -15.6        | 1.22                       | 0.8  |

(\*) PSE - Subsídio equivalente aos produtores; CSE - Subsídio equivalente aos consumidores;

(\*\*) Informação não disponível.

Fonte: Sullivan, et al., 1992.

## 5. LITERATURA CITADA

Johnson, D.G., 1973 - World Agriculture in Disarray, London, Fontana.

Mahe, L., Tavera, C. & Trochet, T., 1988 - An Analysis of Interaction Between EC and US Policies with a Simplified World Trade Model: MISS.

INRA - Station d'Economie et Sociologie Rurales de Rennes. MA 8801.

Sullivan, J. et al., 1992 - A 1989 Global Database for the Static

World Policy Simulation (SWOP-SIM) Modeling Framework. USDA-ERS, Staff Report Nº AGES 9215.

Teixeira, S.M. & Cena, F., 1993 - Cenários no Mercado Agrícola Internacional - Uma Simulação de Medidas do GATT e PAC pela CEE e Implicações para o Brasil e MERCOSUL. Revista de Economia e Sociologia Rural (no prelo).

Tyres, R. & Anderson, K., 1992 - Disarray in World Food

Markets - A Quantitative Assessment. Cambridge University Press.

Viglio, E.C.B.L. - Arroz - Acompanhamento Conjuntural da Agropecuária, Nº 23, Centro de Estudos Agrícolas, Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas, fev. 1993.

Webb, A.J., Lopes, M. & Penn, R., 1990 - Estimates of Producers and Consumers Subsidy Equivalents - Government Interventions in Agriculture, 1982-87. USDA-ERS, Statistical Bulletin Nº 803.