

# POLÍTICA COMERCIAL E PRODUÇÃO DE GRÃOS E FIBRAS NO BRASIL NOS ANOS NOVENTAS

José Giacomo Baccarin<sup>1</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

No período que se estende de 1945 a 1980, o Brasil apresentou altas taxas de crescimento do seu Produto Interno Bruto (PIB), em média de 7,1% ao ano. Este crescimento esteve associado a um processo de substituição de importações, especialmente de produtos industrializados, e de diminuição da participação do comércio internacional (exportações e importações de mercadorias) na economia brasileira. No início deste período, o grau de abertura comercial era de 14%, tendo caído para 7% em 1980 (SERRA, 1982).

A década de 1980 caracteriza-se por indicadores macroeconômicos desfavoráveis. Agravou-se a situação fiscal e do balanço de pagamentos, especialmente devido ao crescimento do pagamento de juros e de amortizações associado à dívida externa. A inflação chegou a atingir a casa dos quatro dígitos, o crescimento do PIB foi baixo e o desemprego, alto. Vários planos econômicos foram implantados, mas nenhum conseguiu estabilizar a moeda e reestabelecer o crescimento sustentado da economia. Em termos de comércio externo, conseguiu-se a obtenção de sistemáticos superávits na balança comercial, em média de US\$13,0 bilhões anuais, entre 1984 e 1990, fundamentais para compensar o déficit na balança de serviços.

Ao entrar na década de 90, a política econômica brasileira tendeu a se adaptar ao receituário neoliberal, apregoado pelo chamado "Consenso de Washington" e caracterizado por medidas de forte ajuste fiscal, com cortes de gastos públicos; pela política de concessão e privatização do patrimônio público; pela desregulamentação do mercado de trabalho, em particular, e da economia, em geral; e pela abertura comercial e liberdade ampla ao movimento de capitais internacionais (NOGUEIRA BATISTA, 1994). Procu-

rava-se, em última instância, diminuir a intervenção pública e tornar os mercados mais "livres" e sujeitos à concorrência externa.

Além da abertura comercial, característica de toda a década de 90, a política de comércio exterior foi afetada pela constituição do MERCOSUL, a partir de 1991, e pela política de sobrevalorização da moeda nacional, entre 1994 e 98, o que diminuiu a competitividade das exportações e aumentou a exposição externa da economia brasileira. Tal posicionamento foi, e continua sendo, defendido como a maneira mais eficaz de aumentar a produtividade e competitividade dos diversos setores, reduzir os preços das mercadorias aos consumidores e, em consequência, facilitar o combate à inflação.

Os críticos a esta política destacam seus efeitos adversos na geração de emprego e de renda de setores nacionais sujeitos, de uma hora para outra, à concorrência externa, os problemas que pode causar, e efetivamente causou, à balança comercial, além de apontarem que o Brasil abriu sua economia de uma maneira unilateral, exigindo pouca reciprocidade de seus parceiros comerciais e indo muito além do recomendado pelos organismos supranacionais que tratam do comércio mundial.

Pretende-se, inicialmente, destacar as principais características da política comercial brasileira na década de 90. Em seguida, procurar-se-á verificar seus efeitos sobre a produção dos principais grãos e fibras (algodão, arroz, feijão, milho, soja e trigo) produzidos pelo Brasil, considerando-se diferentes momentos da década. Algumas considerações finais encerram o trabalho.

## 2 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE 90

Três fatos marcam a política de comércio exterior brasileira na década de 90. O primeiro diz respeito à diminuição das barreiras comerciais, que se iniciou no final da década de 80 e se

<sup>1</sup>Engenheiro Agrônomo, Professor Assistente do Departamento de Economia Rural da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da UNESP/Campus de Jaboticabal (e-mail: baccarin@fcav.unesp.br).

consolidou no início dos anos noventa. O segundo é a constituição, a partir de 1991, do MERCOSUL, mercado comum envolvendo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. E, finalmente, a manutenção de um câmbio sobrevalorizado e fixo, entre os anos de 1994 e 1998, precedida e sucedida por períodos de câmbio desvalorizado e flutuante.

## 2.1 - A Diminuição das Barreiras Comerciais

O início da década de 90, durante o Governo Collor de Mello, ficou caracterizado como um período de grande abertura comercial da economia brasileira. Conforme assinala BUAINAIM (1999), na verdade, desde 1988, durante o Governo Sarney, o Brasil vinha adotando uma série de políticas visando à liberalização do comércio exterior, em especial dos produtos agrícolas. Exemplo de medida nesse sentido foi a Resolução nº 155 do CONCEX de 1988, que eliminava todas as restrições quantitativas sobre as exportações e importações de produtos básicos, além de restringir as importações estatais de grãos, passando esta função para o setor privado.

Procurava-se eliminar uma tradição da política comercial brasileira, que era a de penalizar as exportações agropecuárias, especialmente dos produtos *in natura*. *"De um lado, a política comercial tratava de proteger a indústria nacional, inclusive a agroindústria. Além das tarifas de importação elevadas, as exportações de produtos agropecuários e primários em geral eram tributadas, - em casos extremos eram objeto de contingenciamento -, para garantir o abastecimento regular de matérias-primas para as indústrias locais. De outro lado, a política comercial também tratava de garantir a segurança alimentar e o abastecimento normal do mercado interno. Em alguns casos este objetivo levava ao contingenciamento e até à proibição das exportações, penalizando os produtores que poderiam vender sua produção no mercado internacional a preço mais elevado que o obtido no mercado doméstico"*. (BUAINAIM, 1999: 165).

Na década de 90, outras reformas realizadas afetaram as exportações agrícolas. A extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC), em 1990, diminuiu o controle público sobre as vendas externas deste produto. No setor sucro-alcooleiro, com a extinção do Instituto do Açúcar e

do Alcool (IAA), também em 1990, o monopólio público de exportação de açúcar deixou de existir, estimulando a iniciativa privada a procurar novos mercados internacionais.

Do lado das importações, em um primeiro momento, eliminaram-se as barreiras não tarifárias, especialmente as cotas de importação, substituídas por proteção tarifária. Posteriormente, durante o Governo Collor (1990-92), procedeu-se a uma generalizada redução das barreiras tarifárias. Em três anos, a tarifa média de importação caiu de 32% para 14% (PEREIRA, 1998).

No caso de alguns produtos de origem agropecuária, entre 1989 e 1995, a tarifa do arroz baixou de 20% para 13%, redução de 35%; do feijão, de 25% para 13%, redução de 48%; do milho, de 15% para 10%, queda de 33%; do leite, de 40% para 20%, redução de 50%; do algodão, de 31% para 5%, redução de 84%; do trigo, de 25% para 13%, redução de 48%; e da carne de boi, a tarifa de importação baixou de 30% para 10%, redução de 67% (DELGADO, 2000).

O discurso oficial era que a abertura comercial conduziria a um aumento da eficiência da economia brasileira, pelos ganhos de produtividade dos setores econômicos sujeitos à concorrência externa. Além do que, tal política facilitaria o combate à inflação. De 1991 a 1994, enquanto o comércio mundial crescia a uma taxa média de 7,2% a.a., as exportações brasileiras expandiram-se em 11,4% a.a. e as importações a 16,2% a.a. (PINTO, 2000). Com o maior dinamismo das importações, o saldo comercial brasileiro, embora se mantivesse positivo neste período, na casa dos US\$12,4 bilhões anuais, caiu, na média, em relação ao período anterior.

## 2.2 - A Formação do MERCOSUL

Uma das características da economia mundial contemporânea é a constituição de blocos supranacionais, com níveis de integração diferenciados. Tem-se a Comunidade Econômica Européia (CEE), ampliada e solidificada em 1992 com a criação da União Européia, que prevê livre circulação de mercadorias e fatores entre os países membros, a instituição de uma tarifa externa comum, a concatenação de políticas macroeconômicas, com destaque para a monetária e a fiscal e, mesmo, a adoção de uma moeda única entre os países integrantes deste bloco. Constituiu-se, também, o North American Free Trade

Agreement (NAFTA), área de livre comércio envolvendo Canadá, Estados Unidos e México. Neste caso, o acordo é tão-somente a eliminação das tarifas alfandegárias intrabloco.

O Brasil, em 26/03/91, assinou, juntamente com Argentina, Paraguai e Uruguai, o Tratado de Assunção, em que se deu início ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O objetivo era que, até 1º de janeiro de 1995, os países membros se transformassem em um mercado comum que, de acordo com as convenções, abrangeria uma tarifa externa comum, a livre circulação de fatores de produção, o estabelecimento de uma política comercial comum em relação a terceiros países, a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais entre os países e a harmonização de suas legislações (PRADO, 1998).

Chamou a atenção, quando da sua criação, o tempo exíguo em que os países membros arbitraram para a total constituição do MERCOSUL. Sabe-se, por exemplo, que a União Européia demorou cerca de 25 anos para se constituir plenamente, enquanto se esperava constituir o mercado comum entre os quatro países da América do Sul em menos de quatro anos.

Na realidade, o diagnóstico que se faz atualmente é que se conseguiu constituir apenas uma união alfandegária incompleta, e não um mercado comum entre os países envolvidos (PRADO, 1998). Pouco se avançou em termos da harmonização das legislações dos quatro países membros, e não há nenhuma coordenação entre suas políticas macroeconômicas. Nesse sentido, inclusive, têm sido constantes os conflitos, especialmente entre Brasil e Argentina, no que se refere à política cambial praticada por ambos. No período de 1994-98, em que o Real esteve valorizado, a Argentina foi beneficiada no comércio com o Brasil. Isto se inverteu a partir do momento em que houve a desvalorização do Real e a taxa de câmbio argentina continuou fixa e atrelada ao dólar.

Além de maior movimentação de capitais entre os países membros, os avanços mais significativos do MERCOSUL se deram, em primeiro lugar, no estabelecimento de uma tarifa externa comum, ainda que com algumas exceções, já a partir de 1995. Em segundo lugar, conseguiu-se a liberalização do comércio intrabloco, com a implantação da tarifa zero para importação de mercadorias entre os países membros. É

importante salientar, neste caso, que também permanecem algumas exceções, como a que sobretaxa o açúcar brasileiro, quando exportado para a Argentina.

As trocas comerciais acentuaram-se entre os países membros do MERCOSUL na década de 90. PEREIRA (1998) afirma que houve um crescimento expressivo do comércio intra-regional, de cerca de 8% para 20%, entre os anos de 1991 e 1995. No caso da agropecuária, 5,3% das exportações brasileiras dirigiam-se aos outros membros do MERCOSUL antes de 1992; após, este valor passou para 8,4%. Já as importações brasileiras, antes de 1992, em 48,3% eram provenientes dos parceiros comerciais do MERCOSUL, tendo passado para 52,3% após esse ano (CARVALHO, 1999).

Especificamente quanto aos grãos, a análise da origem das suas importações mostra que a Argentina e o Uruguai, que representavam cerca de 10% a 30% do total importado pelo Brasil até 1985, passaram a representar cerca de 60% no início dos anos noventa, desbancando particularmente os EUA e o Canadá, que antes eram os principais fornecedores destes produtos para o mercado brasileiro (JANK, citado por MIYAMOTO, 2000).

O saldo do comércio em geral com os parceiros do MERCOSUL foi favorável ao Brasil até 1994. De 1995 em diante, na esteira da sobrevalorização cambial, começou a ser deficitário, chegando a cerca de US\$1 bilhão negativos em 1996. No caso específico dos produtos agropecuários, no entanto, em todo o período 1992-98 o Brasil apresentou déficit com os outros países do MERCOSUL, mesmo antes da sobrevalorização cambial. O maior déficit agropecuário foi atingido em 1996, com US\$2,5 bilhões negativos (MIYAMOTO, 2000).

### 2.3 - A Sobrevalorização do Real

Nos primeiros três anos da década de 90, a inflação brasileira continuava alta, apesar dos inúmeros planos de estabilização aplicados. Em 1993, começou a ser adotada uma série de políticas, especialmente na área fiscal, que iriam favorecer a implantação do Plano Real no ano seguinte. O superávit fiscal primário, que não leva em conta os gastos com juros, atingiu 2,3% do PIB, saltando para 5,2% em 1994. Com isso estava aberto o caminho para o Plano Real, o

qual, além de contar com a convivência temporária de duas moedas, baseou-se, especialmente, em políticas fiscal e monetária restritivas e em uma política de câmbio fixo e sobrevalorizado (MERCADANTE, 1998).

Em 1º de março de 1994, o Governo Federal deu início ao Plano Real propriamente dito, instituindo a Unidade Real de Valor (URV), com o valor de 647,50 cruzeiros reais, que era a cotação do dólar na época. A URV foi indexada à inflação e a intenção era de que os preços e rendas fossem se transformando nesta unidade monetária, sem que perdessem seu valor real. Enquanto isso, a moeda antiga, o Cruzeiro Real, depreciava-se, perdendo valor. A convivência de duas moedas tinha o objetivo de eliminar a memória inflacionária, evitando-se o congelamento de preços e salários de planos de estabilização anteriores, como o Cruzado, de 1986.

Já em 1º de julho de 1994, a URV foi substituída pela nova moeda, o Real, e foi extinto o Cruzeiro Real. Neste momento usou-se a seguinte paridade: R\$1,00 igual a US\$1,00 e igual a CR\$2.750,00, embutindo-se uma sobrevalorização do Real em relação ao dólar de cerca de 30%. Constituiu-se, desta forma, a chamada âncora cambial do Plano Real.

Até o final de 1998, exerceu-se uma ativa política cambial, com o câmbio sendo mantido sobrevalorizado e praticamente fixo, variando dentro de uma pequena banda. Dificultavam-se, assim, as exportações e estimulavam-se as importações para que a oferta de produtos no mercado interno aumentasse e se pudesse mais facilmente controlar os preços dessas mercadorias comercializadas internamente. A inflação foi sensivelmente diminuída, mas a balança comercial passou a ser deficitária. Na média, entre 1995 e 1998, seu déficit passou a ser de US\$5,9 bilhões anuais, reversão violenta em relação ao período anterior.

À balança comercial negativa juntava-se a balança de serviços, desde o início da década de 1980 também negativa, de forma que os déficits em transações correntes foram significativos, a partir de 1995. Conseguiu-se equilibrar o balanço de pagamentos por meio da entrada de capitais externos de risco, interessados nas privatizações e concessões do patrimônio público e na compra de empresas privadas nacionais, ou atraídos pela manutenção de altas taxas de juros no mercado interno. Pode-se dizer que a política de juros altos foi a outra face da moeda do câmbio

valorizado.

A política monetária restritiva, além dos efeitos negativos no ritmo de crescimento e no nível de emprego da economia, contribuiu para aumentar o valor e os gastos com juros da dívida pública interna. Em 1997, o déficit fiscal operacional, que leva em conta os gastos públicos com juros, atingiu 4,3% do PIB, e, em 1998, este valor passou a 7,5% do PIB. Aumentaram-se os temores de que a política macroeconômica teria de ser modificada e tornar-se-ia inevitável uma máxidesvalorização do Real. Os capitais especulativos, que anteriormente já tinham ensaiado fuga do País, na virada de 1998 para 1999 saíram em massa, diminuindo perigosamente as reservas internacionais brasileiras.

No início de 1999, o Governo Federal foi obrigado a mudar sua política cambial. O Real sofreu uma profunda desvalorização, voltando a taxa de câmbio a valores semelhantes aos que vigoravam antes da implantação da nova moeda. Adicionalmente, abandonou-se a política de câmbio fixo, em favor do flutuante, com intervenções muito mais esporádicas do Banco Central, quando se compara ao período de 1994 a 1998. Um dos objetivos era restaurar o superávit da balança comercial e, desta forma, garantir o equilíbrio das transações correntes e das contas externas, sem depender tanto da entrada de capitais autônomos no País.

Na prática, não se conseguiu reverter o sinal da balança comercial, embora o déficit tenha diminuído. No ano de 1999, o comércio externo de mercadorias apresentou um saldo negativo de US\$1,2 bilhão, e em 2000 um déficit aproximado de US\$0,7 bilhão. Embora com um câmbio mais favorável, as *commodities* exportadas pelo Brasil, especialmente em 1999, conviveram com preços historicamente baixos; o petróleo, durante o ano 2000, manteve seu preço em patamar muito alto; além do que, no período de câmbio valorizado, as empresas brasileiras perderam clientes no mercado mundial. Fatores que, entre outros, explicam a não-recuperação da balança comercial brasileira, pelo menos nos patamares previstos pelas autoridades econômicas.

Resumindo, pode-se dizer que, durante a década de 90, os diversos setores da economia brasileira, em decorrência da política econômica adotada, ficaram mais sujeitos à concorrência internacional, fato este acentuado no período 1994-98, quando a moeda brasileira esteve sobrevalorizada.

### 3 - OS EFEITOS SOBRE A PRODUÇÃO DE GRÃOS E FIBRAS

Os seis grãos e fibras considerados neste trabalho foram divididos em três subgrupos, de acordo com a intensidade com que a produção brasileira foi afetada pela política comercial na década de 90.

#### 3.1 - Produtos Altamente Afetados pela Política Comercial

##### 3.1.1 - Algodão

O algodão em pluma faz parte da cadeia têxtil, que foi muito afetada pela política de abertura comercial brasileira da década de 90. A indústria têxtil e mesmo a de confecções, diante da importação de tecidos e roupas, especialmente do sudeste asiático, viram sua produção cair, fábricas fecharem e o desemprego setorial aumentar, pelo menos até 3/4 anos atrás. Isso resultou em menor consumo e, conseqüentemente, menor produção de algodão no Brasil, fato agravado também pela redução das tarifas de importação desta matéria-prima.

A tabela 1 apresenta os indicadores da produção e do consumo de algodão no Brasil, a partir da safra 1989/90. Observa-se que, na virada dos anos oitentas para os noventas, o Brasil estava próximo à auto-suficiência quanto à produção de algodão, sendo um exportador líquido deste produto. Com a redução das alíquotas de importação em cerca de 84% no início da década de 90, conforme visto anteriormente, a participação da produção sobre o consumo nacional caiu até a safra 1992/93, quando atingiu 50,6%. Nesta safra as importações líquidas superaram a produção nacional de algodão.

Da safra de 1992/93 à de 1994/95, a produção nacional reagiu, atingindo 66,8% do consumo nacional nesta última. Provavelmente afetada pela política de sobrevalorização cambial, essa reação durou pouco, e, entre 1994/95 e

1996/97, a produção brasileira foi caindo, chegando a representar, neste último período, somente 38,3% do consumo nacional do produto. Na safra de 1996/97, o Brasil produziu 305,7 mil toneladas métricas de algodão, contra uma produção de 665,7 mil toneladas métricas em 1989/90.

Uma nova reação teve início a partir da safra 1997/98, e a previsão é que, na safra 2000/01, o Brasil aproxime-se novamente da auto-suficiência, como a constatada no início da década de 90. Provavelmente, a desvalorização cambial do começo de 1999 contribuiu para a recuperação não só da produção de algodão, mas também de toda a cadeia têxtil nacional. No entanto, esta não é a única explicação, mesmo porque a recuperação já era observada no momento em que o câmbio permanecia sobrevalorizado.

Ocorreram mudanças tecnológicas importantes na cultura, especialmente a difusão da colheita mecânica, resultando em ganhos de produtividade e competitividade (GONÇALVES, 1997). Ao mesmo tempo, perderam importância tradicionais estados produtores de algodão, como Paraná e São Paulo, em favor dos estados do Centro-Oeste, especialmente Mato Grosso. Enquanto, na safra 1991/92, os dois primeiros representavam 43,7% do algodão em pluma produzido no Brasil, o Centro-Oeste tinha participação de apenas 9,9%. Já em 1998/99, a participação de São Paulo e Paraná tinha caído para 17,7%, enquanto a do Centro-Oeste tinha-se elevado para 51,8% (ANUÁRIO, 2000).

Generalizando, de uma cultura produzida em pequenas unidades e com colheita manual, o algodão passou a ser produzido em grandes áreas e totalmente mecanizado. *"Dentro da nova realidade da cultura no Brasil, o sistema bastante difundido no Paraná até o início do Plano Real - plantio em pequenas áreas e baixa tecnologia - segue perdendo espaço para o novo modelo produtivo da região Centro-Oeste - alta tecnologia, investimento em qualidade de fibra, grandes áreas e isenção fiscal. Na esteira dessa mudança de conceito, Mato Grosso assumiu a dianteira da produção nacional de algodão em pluma, com o cultivo de 203 mil hectares (safra*

TABELA 1 - Indicadores de Produção e Consumo de Algodão em Pluma no Brasil, de 1989 a 2001 (em mil toneladas métricas)

Ano	Produção	Consumo	Var. estoque <sup>1</sup>	Imp. líquida <sup>2</sup>	(A)/(B)
-----	----------	---------	---------------------------	---------------------------	---------

	(A)	(B)			(%)
1989/90	665,7	730,0	-88,8	-24,5	91,2
1990/91	717,0	718,1	-19,5	-18,4	99,8
1991/92	667,1	741,6	59,5	134,4	89,9
1992/93	420,2	829,5	84,5	493,8	50,6
1993/94	483,1	836,6	9,5	363,0	57,7
1994/95	537,1	803,7	-36,9	229,8	66,8
1995/96	410,1	826,1	47,6	466,6	49,6
1996/97	305,7	798,7	-22,5	470,5	38,3
1997/98	411,0	782,9	-40,6	331,3	52,5
1998/99	520,1	849,5	-53,0	276,4	61,2
1999/00	700,3	910,0	70,3	280,0	76,9
2000/01 <sup>3</sup>	828,3	930,0	8,3	110,0	89,1

<sup>1</sup>Var. estoque é igual ao estoque final menos o estoque inicial da safra.

<sup>2</sup>Imp. líquida é igual às importações menos as exportações realizadas durante o ano agrícola.

<sup>3</sup>Os dados de 2000/01 são previsões.

Fonte: ANUÁRIO (2000) e CONAB (2000).

1998/99), e ultrapassando os antigos líderes - Goiás, Paraná e São Paulo. Enquanto o algodão mostra fibra renovada no Centro-Oeste, nas antigas regiões produtoras do Paraná, o cenário é de desânimo total, com os pequenos cotonicultores perdendo suas terras e abandonando o campo". (ANUÁRIO, 2000).

O setor têxtil brasileiro vem retomando e até superando os níveis de produção de dez anos atrás, e gerando mais emprego, embora sem recuperar os níveis do início da década, pois houve considerável ganho de produtividade. Nos 10 primeiros meses de 2000, as exportações de produtos têxteis atingiram US\$1 bilhão, 23,5% a mais que no mesmo período de 1999, enquanto as exportações de confecções alcançaram US\$516,7 milhões, 35,6% a mais que no ano passado (KLEBER, 2000).

A cadeia têxtil, de maneira geral, e a produção de algodão, mais especificamente, serviriam como exemplo para aqueles que apregoam como correta a política de abertura comercial da economia, à medida em que superaram as adversidades iniciais e voltaram a ser competitivos. Mesmo que isso seja verdadeiro para este setor, não se pode esquecer que o processo de ajuste foi feito com um profundo custo social, que atingiu de maneira mais dura os pequenos agricultores de algodão, trabalhadores agrícolas e da indústria têxtil.

TABELA 2 - Indicadores da Produção e Consumo de Trigo no Brasil, de 1990 a 2000  
(em mil toneladas métricas)

Ano	Produção	Consumo	Var. estoque	Imp. líquida	(A)/(B)
-----	----------	---------	--------------	--------------	---------

### 3.1.2 - Trigo

Como pode ser visto na tabela 2, já no início do período analisado a dependência brasileira com a importação de trigo era grande. Em 1990, a produção nacional contribuiu com apenas 48,7% do consumo interno do produto. Neste momento, o Governo brasileiro já havia desistido da política de se buscar a auto-suficiência quanto à produção de trigo.

O setor tríticola, desde a década de 1930, contou com uma série de políticas públicas que visavam aumentar sua produção interna. A principal foi a concessão de subsídios aos preços da farinha e do trigo, mantendo os preços dos produtos derivados de trigo (especialmente pão e macarrão) baixos aos consumidores e garantindo remuneração aos produtores nacionais acima dos preços internacionais, o que estimulava a produção interna, diminuindo a necessidade de importação do produto.

Com várias nuances, os subsídios ao setor duraram até 1987, fazendo com que a produção brasileira de trigo atingisse 5.846,5 mil toneladas métricas, correspondente a 81,2% do consumo nacional (MIYAMOTO, 2000). Parecia que a auto-suficiência seria atingida. Entretanto, o custo desta política era muito alto, representando 0,9% do PIB em 1987. Devido à grave crise fiscal brasileira, que tornava proibitiva a manutenção de subsídio de tal monta, e

	(A)	(B)			(%)
1990	3.304,0	6.777,0	-624,0	2.849,0	48,7
1991	3.078,0	7.432,0	854,0	5.208,0	41,4
1992	2.739,0	7.848,0	804,0	5.913,0	34,9
1993	2.098,0	7.917,0	-307,0	5.512,0	26,5
1994	2.138,0	8.311,0	339,0	6.512,0	25,7
1995	1.524,0	8.205,0	-1.413,0	5.268,0	18,6
1996	3.197,0	8.446,0	193,0	5.542,0	37,8
1997	2.402,0	8.645,0	-52,7	6.190,3	27,8
1998	2.188,0	9.182,0	77,0	7.071,0	23,8
1999	2.403,0	10.050,0	86,3	7.733,3	23,9
2000	1.748,0	10.250,0	-102,0	8.400,0	17,0

Fonte: ANUÁRIO (2000) e CONAB (2000).

a um excesso de produto a preços baixos no mercado internacional, a política de subsídio ao trigo deixou de existir a partir de então.

A desregulamentação setorial, iniciada em 1987, se estendeu até 1990, fazendo com que a produção brasileira se reduzisse a 3.304,0 mil toneladas métricas neste último ano. Portanto, pode-se perceber que a queda da produção de trigo no Brasil se iniciou antes do período de abertura da economia na década de 90.

Aparentemente, a abertura comercial dos anos noventa e, especialmente, a constituição do MERCOSUL, acentuaram essa queda. De 1990 a 1995 a produção brasileira caiu para menos da metade, sendo, neste último ano, de apenas 1.524,0 mil toneladas métricas. Deve-se reconhecer, entretanto, que a safra de 1995 foi afetada por condições climáticas adversas.

Após uma acentuada recuperação na safra de 1996, quando atingiu 3.197 mil toneladas métricas, a produção nacional tendeu nos anos seguintes a se estabilizar entre 2.000 e 2.500 mil toneladas métricas. É importante ressaltar que a previsão inicial da CONAB para a safra de 2000 era de 2.528,0 mil toneladas, o que só não foi alcançado devido às geadas e estiagem no Sul do País. Nos últimos três anos, conforme revelam os dados da tabela 2, a produção nacional de trigo tem ficado abaixo de 25% do consumo interno do produto.

Durante os anos noventa, a Argentina aumentou sua participação como fornecedora externa de trigo ao Brasil, ocupando espaços dos EUA e Canadá. Em 1991, a Argentina fornecia 57% do trigo importado pelo Brasil, passando para 95% em 1999. Já os EUA e o Canadá, no

mesmo período, passaram de 38% para 4%. Praticamente todo o trigo importado nos dias de hoje pelo Brasil tem sua origem nos países componentes do MERCOSUL.

A diminuição da produção nacional do trigo foi acompanhada de uma reconcentração da lavoura nos estados sulinos. Em 1990, a produção da Região Sul representava 87% da produção nacional, passando para 94% em 1999. Neste ano, somente o Paraná produziu 62% do trigo brasileiro (MIYAMOTO, 2000). A lavoura está tendendo a se concentrar em regiões ecologicamente mais favoráveis, como forma de enfrentar as condições de mercado adversas da década de 90.

Existem razões, pode-se dizer assim, de natureza microeconômicas ou gerenciais que justificam o plantio do trigo no Sul do País. Nesse caso, o trigo é plantado durante o inverno, que é chuvoso na região, em rotação com a cultura da soja, plantada durante o verão. O maquinário utilizado por ambas as culturas é muito semelhante, exigindo pequenas adaptações de uma a outra. Além disso, o fato de se plantar o trigo durante o inverno, mesmo que sua rentabilidade seja pequena ou até negativa, contribui para a proteção e melhoria das condições físico-químicas do solo, o que acaba beneficiando a lavoura mais importante e rentável, que é a soja.

*"A cultura só é economicamente viável para os agricultores, quando encarada como alternativa de rotação de cultura, que ajuda a amortizar custos fixos e aumentar a receita apurada por hectare como cultura de inverno. Mesmo assim o triticulor tem de mostrar produtividade e eficiência, produzindo trigo de qualidade, de*

grão tipo 'duro', e estar localizado em região ecológica favorável à cultura." (ANUÁRIO, 2000).

Mais recentemente, outras culturas vêm assumindo o lugar do trigo em algumas regiões do Paraná, especialmente o milho safrinha. Embora, neste caso, as adaptações exigidas no maquinário sejam maiores, as despesas com defensivos e fertilizantes são menores, assim como os riscos climáticos tendem a diminuir (MIYAMOTO, 2000).

Há um outro aspecto importante a ser considerado ao se analisar a produção de trigo no Brasil, ligado à questão da segurança alimentar. O trigo é um alimento essencial no Brasil, fazendo parte da dieta alimentar na forma de pão, macarrão, etc. Nesse sentido, é necessário garantir o abastecimento interno, o que leva muitos a imaginar que a dependência externa deva ser pequena.

De outro lado, por ter a economia mais desenvolvida, são evidentes os interesses brasileiros quanto à continuidade do MERCOSUL, e o fato de a Argentina ser o grande fornecedor de trigo ao Brasil serve para atender, em parte, aos interesses do país vizinho, além de ajudar na consolidação do bloco. Ou seja, mesmo que setorialmente haja prejuízos para o Brasil, os interesses mais amplos e estratégicos poderiam estar justificando esta grande dependência brasileira ao trigo argentino.

## 3.2 - Produtos Medianamente Afetados pela Política Comercial

### 3.2.1 - Arroz

O arroz é um dos componentes básicos da dieta alimentar do brasileiro. É produzido, praticamente, em todo o País, sob diferentes condições ou sistemas de produção. A grosso modo, pode-se considerar o arroz de sequeiro mais sujeito a problemas climáticos e mais disseminado territorialmente, e o arroz irrigado, num maior nível de tecnificação e com produção mais concentrada no Rio Grande do Sul.

A tabela 3 indica que a abertura co-

TABELA 3 - Indicadores da Produção e Consumo de Arroz em Casca no Brasil, Safras 1989/90 a 2000/01 (em mil toneladas métricas)

Ano	Produção	Consumo	Var. estoque	Imp. líquida	(A)/(B)
-----	----------	---------	--------------	--------------	---------

mercial e a constituição do MERCOSUL, no início da década de 90, aparentemente não afetaram a produção nacional de arroz. Da safra 1990/91 à safra 1993/94, a produção brasileira representou em torno de 90% do consumo nacional. Em 1994/95, chegou a alcançar 97% do consumo interno do produto.

Por outro lado, no período em que o câmbio esteve sobrevalorizado, a produção de arroz foi afetada no Brasil. A participação da produção própria sobre o consumo foi caindo, a partir da safra 1994/95, até atingir o valor de apenas 72,5% na safra 1997/98, o menor nível de toda a década.

A recuperação da produção na safra 1998/99 não se deve a mudanças no câmbio, mas sim a estímulos muito fortes do mercado interno. A baixa produção da safra anterior e praticamente o esgotamento dos estoques governamentais, que vinham se reduzindo desde 1995/96, levaram a uma elevação dos preços internos, proporcionando a grande safra de 1998/99 (ANUÁRIO, 2000).

A desvalorização cambial, do início de 1999, parece estar contribuindo para que a produção nacional mantenha-se em patamares elevados. Em 1999/00, praticamente, o Brasil se mostrou auto-suficiente, e a previsão para 2000/01 é que a produção nacional represente próximo a 95% do consumo interno.

Nos momentos de maior importação de arroz com casca durante a década de 90, como no ano de 1998, a principal fonte de fornecimento do produto ao País foram os EUA, seguidos do Uruguai e da Argentina. Os maiores conflitos comerciais brasileiros neste setor, entretanto, têm ocorrido com estes últimos, parceiros do MERCOSUL.

De 1995 a 1998, a importação brasileira de arroz sem casca, ou seja, já beneficiado, passou de 75 para 127 mil toneladas métricas, em mais de 90% com origem na Argentina e, especialmente, no Uruguai. Neste caso não só a produção agrícola é afetada, mas também a produção agroindustrial, atingindo interesses de grandes empresas localizadas no sul do País.

A produção de arroz nos países do MERCOSUL é maior que o consumo interno do bloco. "Com isso gera-se um excedente que, se

	(A)	(B)			(%)
1989/90	7.967,6	11.000,0	-2.325,6	706,8	72,4
1990/91	9.996,8	11.220,0	71,3	1.294,6	89,1
1991/92	10.102,8	11.332,2	-502,2	727,2	89,1
1992/93	9.902,8	11.445,5	-367,5	875,2	86,5
1993/94	10.522,8	11.560,0	773,8	1.680,4	91,0
1994/95	11.237,3	11.594,7	644,3	1.001,5	96,9
1995/96	10.037,4	11.629,0	-466,0	1.126,0	86,3
1996/97	9.524,0	11.664,0	-923,0	1.217,0	81,6
1997/98	8.462,9	11.664,4	-1.130,2	2.071,3	72,5
1998/99	11.582,2	11.699,3	1.162,9	1.280,0	99,0
1999/00	11.533,8	11.700,0	633,8	800,0	99,0
2000/01 <sup>1</sup>	11.116,7	11.750,0	-143,3	490,0	94,6

<sup>1</sup>Os dados da safra 2000/01 são previsões.

Fonte: ANUÁRIO (2000) e CONAB (2000).

*não puder ser escoado para terceiros países, continuará a provocar atritos entre as partes. Os produtores brasileiros se sentem prejudicados e acusam os concorrentes do bloco de prática de 'dumping'. Já os argentinos e uruguaios acusam o Brasil, único importador líquido do bloco, de prática de protecionismo."* (ANUÁRIO, 2000).

### 3.2.2 - Feijão

Assim como o arroz, o feijão constitui-se em um dos componentes básicos da dieta do brasileiro, sendo consumido sem qualquer transformação industrial. São cultivadas as mais diferentes variedades desta leguminosa em todo o País, sob condições tecnológicas também bastante diversificadas. Seu mercado internacional é reduzido, pois poucos povos o têm como hábito regular de consumo.

Sua produção distribui-se, ao longo do ano, em três safras. A safra das águas, que coincide com a maioria das outras culturas anuais e representa cerca de 45% do total, a safra da seca, que corresponde a 42%, e a safra de inverno, com participação de 13% no total (ANUÁRIO, 2000).

A tabela 4 indica que, no início da década de 90, a produção nacional situava-se, sistematicamente, acima do consumo nacional. A exceção foi a safra 1992/93, provavelmente devido a problemas de ordem climática.

De forma semelhante ao verificado com o arroz, durante o período de sobrevalorização

cambial, a participação da produção nacional de feijão no consumo tendeu a cair, atingindo seu menor valor em 1997/98, com 88,2%. A importação líquida aumentou consideravelmente neste período.

Por ter um mercado internacional muito reduzido, esperava-se que o feijão tivesse sua produção pouco afetada pela política cambial. Entretanto, não é bem isso que os números indicam. É interessante salientar que o principal fornecedor externo de feijão ao Brasil, durante a década de 90, foi a Argentina, com participação de mais de 80% das importações nacionais (ANUÁRIO, 2000).

É oportuno observar que no caso do chamado feijão de cores (tipo carioca) o Brasil tem se mostrado mais competitivo. O problema vem se localizando na produção do feijão preto, com a província argentina de Salta se transformando em principal fornecedor externo deste tipo de feijão ao Brasil.

De qualquer modo, a capacidade da Argentina e de outros países em fornecer feijão ao Brasil parece limitada. Com isso, a queda da produção nacional, durante o período de sobrevalorização cambial, veio acompanhada não apenas do aumento de importações, mas também da redução sistemática dos estoques do produto entre as safras 1995/96 e 1997/98. Em consequência, elevou-se o preço do feijão. Em maio de 1998, sua saca foi cotada em R\$110,00, ou US\$95,00, recorde de toda a década (ANUÁRIO, 2000).

TABELA 4 - Indicadores da Produção e Consumo de Feijão no Brasil, Safras 1989/90 a 2000/01 (em mil toneladas métricas)

Ano	Produção	Consumo	Var. estoque	Imp. líquida	(A)/(B)
-----	----------	---------	--------------	--------------	---------

	(A)	(B)			(%)
1989/90	2.339,9	2.370,8	39,4	70,3	98,7
1990/91	2.806,2	2.638,1	256,7	88,6	106,4
1991/92	2.902,4	2.795,6	164,5	57,7	103,8
1992/93	2.379,1	2.771,8	-337,8	54,9	85,8
1993/94	3.244,0	3.200,0	200,5	156,0	101,4
1994/95	3.158,0	3.300,0	47,0	190,0	95,7
1995/96	2.993,0	3.250,0	-97,0	82,0	92,1
1996/97	2.915,0	3.200,0	-132,0	157,0	91,1
1997/98	2.206,3	2.500,0	-105,1	188,6	88,2
1998/99	2.895,7	2.950,0	33,7	88,0	98,1
1999/00	3.079,8	2.950,0	217,8	88,0	104,4
2000/01 <sup>1</sup>	2.956,9	2.950,0	94,9	88,0	100,2

<sup>1</sup>Os dados da safra 2000/01 são previsões.

Fonte: ANUÁRIO (2000) e CONAB (2000).

A produção, em consequência, reagiu já na safra de 1998/99, chegando próximo à auto-suficiência. Após a desvalorização cambial de janeiro de 1999, a produção nacional voltou, como no início da década, a superar o consumo interno. Para 2000/01 a mesma situação está prevista.

### 3.2.3 - Milho

O milho, juntamente com o trigo e a soja, é um dos cereais com mercado internacional mais amplo e desenvolvido. É utilizado largamente em todo o mundo, especialmente como componente de rações animais. Há uma importante agroindústria associada à produção de milho, que o transforma em ração, amido, óleo comestível, adoçante, álcool, etc.

No Brasil, o milho rivaliza com a soja como a cultura agrícola com maior área plantada, ocupando por volta de 13 milhões de hectares. Por sua versatilidade, pode ser utilizado internamente nos estabelecimentos rurais, como insumo para a produção animal, ou ser vendido ao mercado. E, pelo fato de existir variedades adaptadas a diferentes condições edafoclimáticas, o cultivo de milho é disseminado por todas as regiões brasileiras.

Historicamente, o Brasil nunca se caracterizou por ser grande exportador nem grande importador de milho. Mais recentemente, o de-

senvolvimento da pecuária, especialmente da avicultura, que vem conseguindo grande acesso ao mercado internacional, tende a estimular a produção de milho, para servir de componente de ração.

À semelhança do arroz e do feijão, a tabela 5 revela que, no início da década de 90, a produção nacional de milho tendia a se igualar ou mesmo superar o seu consumo interno. Isso até a safra de 1994/95, quando a produção foi de 37.441,9 mil toneladas, para um consumo de 34.860,0 mil toneladas métricas.

Com a sobrevalorização cambial de 1994 a 1998, também à semelhança dos dois produtos analisados anteriormente, a produção brasileira de milho ficou abaixo do consumo interno do produto. Neste período, a participação da produção tendeu a ficar em torno de 90% do consumo brasileiro.

Entretanto, os dados da tabela 5 não permitem afirmar que a desvalorização cambial do início de 1999 tenha provocado os mesmos efeitos sobre o cultivo do milho que os verificados nos casos do arroz e do feijão. Na safra de 1999/00, a produção nacional de milho representou tão-somente 88,6% do consumo brasileiro, percentual menor que o da safra anterior.

É importante destacar, no entanto, que, na safra 1999/00, especialmente a produção do milho safrinha foi prejudicada por condições climáticas adversas, com a ocorrência de seca e

TABELA 5 - Indicadores de Produção e Consumo de Milho no Brasil, Safras 1989/90 a 2000/01  
(em mil toneladas métricas)

Ano	Produção (A)	Consumo (B)	Var. estoque	Imp. líquida	(A)/(B) (%)
1989/90	22.257,5	24.800,0	-1.842,5	700,0	89,7
1990/91	24.096,1	25.288,0	-359,7	832,2	95,3
1991/92	30.771,2	28.500,0	2.611,2	340,0	108,0
1992/93	29.207,4	30.775,0	-69,7	1.497,9	94,9
1993/94	33.173,5	32.732,0	2.010,1	1.568,6	101,3
1994/95	37.441,9	34.860,0	3.566,6	984,1	107,4
1995/96	32.404,7	35.208,4	-3.034,3	-230,6	92,0
1996/97	35.716,0	35.912,0	207,3	418,0	99,4
1997/98	30.187,8	35.000,0	-3.047,2	1.765,0	86,2
1998/99	32.393,4	35.000,0	-1.506,6	1.100,0	92,6
1999/00	31.640,9	35.700,0	-1.459,1	2.600,0	88,6
2000/01 <sup>1</sup>	37.748,6	36.235,5	1.813,1	300,0	104,2

<sup>1</sup>Os dados da safra 2000/01 são previsões.

Fonte: ANUÁRIO (2000) e CONAB (2000).

geadas. Para a safra que ora se desenvolve, as previsões são mais otimistas, podendo o Brasil ser novamente auto-suficiente quanto à produção de milho.

Os principais países fornecedores de milho ao Brasil têm sido, pela ordem de importância, a Argentina (mais de 50% das importações brasileiras), o Paraguai e os EUA. Neste caso também, os países do MERCOSUL ocupam importante papel no abastecimento do mercado brasileiro.

### 3.3 - Produto Pouco Afetado pela Política Comercial

#### 3.3.1 - Soja

O consumo de soja *in natura* é inexpressivo no Brasil. Entretanto, seus derivados fazem parte da dieta básica dos brasileiros. O óleo refinado de soja representa mais de 90% do consumo de óleo de cozinha no País. Além disso, é componente básico para fabricação de margarina, da mesma forma largamente consumida. Outros ramos da indústria alimentícia também usam o óleo como componente de seus produtos.

O processamento industrial de 1.000kg de soja resulta em 180kg de óleo e 720kg de farelo ou torta, além de 100kg de resíduos não aproveitáveis. O farelo, por ser rico em proteínas, compõe com o milho, fonte de carboidratos e energia, a mistura utilizada em rações para en-

gorda animal, como suínos, aves e bovinos.

A soja e seus derivados, juntamente com o suco de laranja, o café e o açúcar de cana, constituem uma das principais fontes de receita de exportação da agroindústria brasileira. O café e a cana-de-açúcar são culturas mais tradicionais no Brasil. Já a laranja e a soja tiveram seu desenvolvimento mais recentemente, sendo a soja uma cultura que ganhou importância nas últimas quatro décadas.

Em 1960, apenas 200 mil hectares, concentrados na Região Sul, eram plantados com soja no Brasil, resultando em produção aproximada de 200 mil toneladas. Já em 1981, a área com soja tinha saltado para 8 milhões de hectares e a produção para 15 milhões de toneladas. Os estados do Centro-Oeste e São Paulo tornaram-se importantes produtores nacionais (BERTRAND; LAURENT; LECLERQ, 1987).

No início da década de 90, a soja ocupava cerca de 11 milhões de hectares brasileiros, passando para cerca de 13 milhões ao seu final. Estados da Região Norte, como Rondônia e Tocantins, e outros da Região Nordeste, como o Maranhão e a Bahia, tornaram-se importantes produtores de soja. Saliente-se que a soja é originária de regiões com clima temperado e, atualmente, é produzida no Brasil também em regiões próximas à Linha do Equador, com clima tropical.

Até a metade da década de 70, o Brasil exportava soja, predominantemente, sob a forma de grãos. Nesta década ocorreu considerável ampliação do parque agroindustrial esmagador de soja, especialmente por intermédio de empre-

sas multinacionais. Isso possibilitou que o País passasse também a exportar quantias expressivas de farelo e óleo em bruto (BERTRAND; LAURENT; LECLERQ, 1987).

Entre outros, dois fatores se destacam na explicação da grande expansão do complexo soja no Brasil. Primeiro, devem ser considerados os investimentos públicos, realizados especialmente pela EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), no desenvolvimento de novas variedades, adaptadas às mais diversas condições de solo e clima brasileiros. Isto permitiu que a soja ocupasse, por exemplo, áreas de cerrado e de clima tropical.

Segundo, devem ser levados em conta investimentos públicos e privados realizados no campo da logística. Construíram-se, de maneira integrada, ferrovias, rodovias, hidrovias e portos, tornando mais barato o escoamento da soja produzida no interior do País, o que aumentou ainda mais a competitividade setorial.

Diferentemente dos cinco outros produtos analisados anteriormente, no início da década de 90, as exportações já se constituíam importante canal de escoamento para a produção da soja e de seus derivados, tanto o óleo bruto quanto o farelo.

A tabela 6 mostra que, até meados da década de 90, o consumo interno de soja representava, aproximadamente, de 80 a 90% da produção nacional. A partir da safra 1996/97, o percentual de grãos exportados aumentou, chegando a ultrapassar 25% da produção nacional.

Isto não está associado às mudanças ocorridas na política de comércio exterior, conforme descrito anteriormente, mas sim a uma alteração tributária. Em 1996 foi aprovada a chamada Lei Kandir, que isentou produtos primários de exportação do recolhimento de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Muitos sojicultores preferiram direcionar sua produção para exportação do que a entregar para as indústrias de óleo e farelo.

A análise apenas da exportação de grãos não revela toda a importância que o comércio exterior tem para o complexo soja. É necessário também analisar as exportações de farelo e de óleo, conforme mostrado na tabela 7. Em relação ao óleo, observa-se que as exportações em todo o período analisado tenderam a se

situar numa faixa de 20 a 30% da produção nacional.

Por sua vez, as exportações de farelo, até a safra de 1996/97, representavam aproximadamente 70% da produção nacional. A partir daí, já sob os efeitos da Lei Kandir, tenderam a cair tanto o volume exportado como sua participação na produção nacional de farelo. Substituiu-se, até certo ponto, a exportação de um produto semi-manufaturado, com maior valor agregado, no caso o farelo, pela exportação de um produto primário, a soja em grão.

Comparando-se os valores da produção e da exportação da soja e seus derivados do final da década de 80 com o final da de 90, constatou-se grande dinamismo. Entre as safras de 1989/90 e 1999/2000, a produção de soja cresceu 58,6%, a de farelo, 34,7%, e a de óleo, também 34,7%. No mesmo período, as exportações destes produtos cresceram 142,5%, 7,3% e 16,0%, respectivamente.

Diferentemente dos outros grãos analisados, nem mesmo no período em que a moeda nacional esteve sobrevalorizada, entre 1994 e 1998, o dinamismo do complexo soja parece ter diminuído. Não se quer dizer com isso que sua rentabilidade, contabilizada em reais, não tenha caído nesta fase. Certamente caiu, mas os reflexos não foram sentidos na produção nem no volume exportado. Talvez tenham ocorrido efeitos danosos nos investimentos setoriais.

De maneira geral, os indicadores revelam um desempenho do complexo soja bem acima do desempenho da economia como um todo, na década de 90. Isso indica que o setor, mesmo diante das políticas comercial e cambial desfavoráveis, manteve sua competitividade internacional. Em 1992/93, o Brasil participava com 14,0% das exportações mundiais de soja em grão, passando para 22,0% em 1999/00. Quanto ao farelo, a evolução foi de 32,1% para 27,1%, e para o óleo em bruto, de 18,1% para 19,8% (ANUÁRIO, 2000).

#### 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final de 1999, a Organização Mundial do Comércio (OMC) tentou promover a chamada Rodada do Milênio, em Seattle, EUA. Os

TABELA 6 - Indicadores da Produção e Consumo de Soja no Brasil, Safras 1989/90 a 2000/01  
(em mil toneladas métricas)

Ano	Produção (A)	Consumo (B)	Var. estoque	Exp. líquida <sup>1</sup>	(B)/(A) (%)
1989/90	20.101,3	16.667,1	-690,0	4.124,3	82,9
1990/91	15.394,9	14.019,8	-270,0	1.644,2	91,1
1991/92	19.418,6	16.117,5	158,6	3.142,5	83,0
1992/93	23.042,0	18.296,8	596,2	4.149,0	79,4
1993/94	25.059,1	20.346,2	190,8	4.522,1	81,2
1994/95	25.934,1	23.234,0	83,2	2.616,8	89,6
1995/96	23.189,7	21.362,6	-876,5	2.703,6	92,1
1996/97	26.160,0	19.860,0	-590,4	6.889,0	75,9
1997/98	31.370,0	22.500,0	-12,0	8.882,0	71,7
1998/99	30.765,0	22.400,0	30,0	8.335,0	72,8
1999/00	31.886,6	22.300,0	-413,4	10.000,0	69,9
2000/01 <sup>2</sup>	33.547,2	22.500,0	547,2	10.500,0	67,1

<sup>1</sup>Exp. Líquida é igual ao valor das exportações menos as importações realizadas durante o ano agrícola.

<sup>2</sup>Os dados da safra 2000/01 são previsões.

Fonte: ANUÁRIO (2000) e CONAB (2000).

TABELA 7 - Produção e Exportação dos Derivados da Soja no Brasil, Safras 1989/90 a 2000/01  
( em mil toneladas métricas)

Ano	Produção óleo (A)	Exp. líq. óleo (B)	(B)/(A) (%)	Produção farelo (C)	Exp. líq. farelo <sup>1</sup> (D)	(D)/(C) (%)
1989/90	2.932,7	861,3	29,4	12.193,7	8.775,8	72,0
1990/91	2.480,8	330,8	13,3	10.315,0	7.341,9	71,2
1991/92	2.803,6	538,3	19,2	11.657,2	8.348,6	71,6
1992/93	3.186,5	665,7	20,9	13.249,1	9.484,5	71,6
1993/94	3.559,8	1.248,1	35,1	14.801,4	10.630,3	71,8
1994/95	4.103,8	1.526,8	37,2	17.063,2	11.527,4	67,6
1995/96	3.815,8	1.114,2	29,2	15.865,6	11.134,3	70,2
1996/97	3.515,0	951,0	27,1	14.615,0	10.287,0	70,4
1997/98	3.990,0	1.153,0	28,9	16.590,0	10.286,0	62,0
1998/99	3.971,0	1.273,8	32,1	16.511,0	10.353,0	62,7
1999/00	3.952,0	1.000,0	25,3	16.432,0	9.420,0	57,3
2000/01 <sup>2</sup>	3.990,0	1.100,0	27,6	16.590,0	9.920,0	59,8

<sup>1</sup>Exp. Líq. é igual ao valor das exportações menos as importações de óleo ou farelo durante o ano agrícola.

<sup>2</sup>Os dados 2000/01 são previsões.

Fonte: ANUÁRIO (2000) e CONAB (2000).

diversos países participantes não conseguiram chegar a um acordo sequer quanto à pauta da reunião, que acabou não ocorrendo. A grande pendência foram as políticas de proteção ao setor agropecuário, com os países desenvolvidos, especialmente os da Europa e o Japão, colocando-se contrários ao fim dos subsídios à agricultura.

A negociação multilateral anterior, ainda no tempo do General Agreement on tariffs and trade (GATT), encerrada em 1994 e conhecida como a Rodada do Uruguai, havia dado um passo importante, ainda que apenas formalmente, em direção à liberação do comércio agrícola

mundial. Os países haviam se comprometido a eliminar barreiras não tarifárias, diminuir gradativamente as barreiras tarifárias, as políticas de sustentação de preços e de subsídios às exportações agrícolas.

Na prática isso acabou não acontecendo e, em Seattle, esta intenção parece ter deixado de existir. A realidade atual indica que o protecionismo à agricultura continuará sendo praticado pelos países desenvolvidos, usando-se velhos e novos argumentos, como a multifuncionalidade, atribuída às atividades agropecuárias. Estimativas correntes indicam que os países com-

ponentes da OCDE - os mais desenvolvidos - gastam por ano o equivalente a US\$360 bilhões com subsídios agrícolas.

O Brasil enfrenta grandes barreiras quanto ao comércio agrícola mundial. A Europa impõe cotas e altas tarifas ao açúcar brasileiro, o suco de laranja nacional é sobretaxado em mais de 50% ao entrar nos EUA, as tarifas de importação europeia dos derivados da soja são maiores que as da soja em grãos (prática conhecida como escalada tarifária), produtos como o frango têm suas exportações subsidiadas, especialmente pela França. Até no âmbito do MERCOSUL, os produtos brasileiros sofrem com tarifas altas, como no caso do açúcar exportado para a Argentina, ou com subsídios às exportações, como no caso do leite vindo da Argentina e do Uruguai.

Mesmo diante dessa realidade, em que o protecionismo é a regra, o Brasil adotou uma série de políticas de comércio exterior com fortes características liberalizantes. Certamente, a posição de fraqueza financeira do País em relação às nações desenvolvidas, decorrente do grande endividamento externo nacional, limitou a margem de manobra na execução da sua política comercial. Em troca do refinanciamento de suas dívidas, feito muitas vezes com intermediação de instituições multinacionais como o FMI, o Brasil aceitou uma receita que os países desenvolvidos indicam, mas não cumprem, que é a liberalização do comércio internacional de mercadorias, especialmente as agropecuárias.

A liberalização da política comercial, pela extinção das barreiras não tarifárias e diminuição das tarifárias, no início da década de 90, expôs mais a economia brasileira à concorrência internacional, o que resultou em diminuição dos saldos comerciais. A gravidade disto, entretanto, foi pequena e, no caso dos produtos analisados neste trabalho, praticamente inexistente, com exceção do algodão. No caso do trigo, a diminuição de sua produção no início da década parece estar mais associada ao fim da política de subsídio de 1987 e à constituição do MERCOSUL.

O período de sobrevalorização cambial, de 1994 a 1998, embora justificado como necessário ao combate da inflação, provocou grande estrago na balança comercial, que passou a ser deficitária. Os produtos aqui analisados, de maneira geral, refletiram esse processo, à medida em que tendeu a aumentar a dependência do consumo nacional à importação. Os países do MERCOSUL, especialmente a Argentina, trans-

formaram-se em importante fonte de abastecimento, quando foi necessário importar, por exemplo, arroz, feijão ou milho.

Dos produtos aqui analisados, a soja praticamente não teve seu dinamismo afetado pelas alterações da política de comércio exterior da década de 90. O algodão foi muito afetado pelas mudanças na política comercial e pela sobrevalorização do Real, mas conseguiu reagir e recuperar sua importância na agricultura brasileira. O arroz, o feijão e o milho sentiram os efeitos da sobrevalorização do Real, mas também vêm reagindo nas duas últimas safras. Já o trigo diminuiu sensivelmente sua produção ao longo da década e não parece apresentar perspectivas a curto prazo de reverter este quadro. Cerca de 75% do consumo nacional de trigo é garantido por importação, originada, em grande parte, da Argentina.

Não se acredita que o "fechamento" da economia brasileira seja uma alternativa inteligente de política comercial. Isso pode levar, e a história brasileira mostra que leva mesmo, a uma grande ineficiência de setores produtivos e ao encarecimento de produtos de primeira necessidade aos consumidores, podendo se tomar como exemplo a cadeia têxtil. Entretanto, a liberalização brasileira deve ser criticada pelo menos em dois aspectos mais específicos e em um de natureza mais geral.

Em primeiro lugar, pela sua amplitude. Poucos setores econômicos brasileiros contam hoje com políticas de comércio exterior protecionistas; na agricultura, praticamente nenhum. Em acordos bilaterais de comércio exterior, o Brasil pouco pode oferecer em troca da reivindicação da abertura do comércio de seu parceiro, dado que os mercados brasileiros já se encontram liberalizados ao extremo.

Outra crítica diz respeito à forma abrupta com que foi executada a liberalização, dando pouco tempo aos setores econômicos para se adaptar. Com isto, o custo social tendeu a ser muito grande, com quebra de empresas e aumento do desemprego, exemplo típico novamente da cadeia têxtil e da cultura do algodão. Poder-se-ia ter adotado uma política mais gradativa de abertura comercial.

A crítica mais geral trata da fundamentação teórica e ideológica por trás da liberalização do comércio exterior. Muitos apregoam que os mercados devem ser totalmente livres e a intervenção pública, mínima. Para eles, as empresas,

guiadas simplesmente pelos preços dos fatores e dos produtos, tomarão as decisões econômicas mais corretas, que levarão a uma situação ótima em termos econômicos e sociais.

O Brasil tem dado mostra de ser altamente competitivo em vários ramos agroindustriais. Isto se deve, em grande parte, à intervenção pública, seja no campo da pesquisa, da extensão rural, do desenvolvimento de infra-estrutura, ou mesmo na administração de preços de insumos e produtos, embora com importância reduzida nos últimos anos.

O mercado sempre terá dificuldades, especialmente na agricultura, de estabelecer posicionamentos mais estratégicos e de longo prazo. O ambiente público, recomenda-se democrático, de discussão, de deliberação e de implementação de políticas e programas para a agricultura não pode ser dispensado. Outros setores agroindustriais e outras faixas de agricultores, especialmente os pequenos, poderiam apresentar melhor desempenho econômico, aos moldes da

soja, desde que contassem com intervenção pública mais efetiva.

A agricultura brasileira, além de não contar com proteção comercial, vem convivendo com políticas públicas pouco efetivas na área de financiamento e de garantia de renda. O atual volume de crédito rural oficial representa cerca de 30% do que era concedido ao final da década de 1970, e a política de preço mínimo atende a um número reduzido de agricultores. A ausência de uma ampla e efetiva política pública e a inexistência de atitudes públicas mais estratégicas e de planejamento fazem com que a produção agrícola fique abaixo do seu potencial.

Pensando-se tão-somente nas contas externas, este posicionamento parece ser inadequado, dada a necessidade de se obter, nos próximos anos, altos saldos comerciais, diante da continuidade dos elevados déficits da balança de serviços e da possibilidade de se diminuir a entrada de capitais de risco no Brasil.

## LITERATURA CITADA

ANUÁRIO DA AGRICULTURA BRASILEIRA: AGRIANUAL 2000. São Paulo: FNP Consultoria & Comércio, 2000. 546 p.

BERTRAND, J. P., LAURENT, C.; LECLERQ, V. **O mundo da soja**. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 1987. 139 p.

BUAINAIM, A. M. **Trajetória recente da política agrícola brasileira**. 1999. 326 p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da Universidade de Campinas, São Paulo.

CARVALHO, M. A. de. Comércio agropecuário no Mercosul. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 29, n. 6, p. 7-22, jun. 1999

CONAB. Indicadores da Agropecuária. Disponível em: <[www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> [Acesso em: 10 nov. 2000].

DELGADO, G. C. Cesta básica: o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas. In: BELIK, W.; MALUF, R. S. (Orgs.). **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas: IE/UNICAMP, CPDA/UFRRJ, 2000. p. 65-76.

GONÇALVES, J. S. Crise do algodão brasileiro pós-abertura dos anos 90 e as condicionantes da retomada da expansão em bases competitivas. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 7-25, mar. 1997.

KLEBER, K. A longa espera pelo apoio às exportações. Fórum de Líderes da Gazeta Mercantil, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 6-22, 2000.

MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil pós Real**: a política econômica em debate. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. 314 p.

MIYAMOTO, L. T. Os efeitos da abertura comercial e da desregulamentação sobre a produção de trigo no Brasil.

*Informações Econômicas, SP, v.31, n.3, mar. 2001.*

Jaboticabal, 2000. 56 p. (Trabalho apresentado à Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, UNESP, Campus de Jaboticabal, para graduação em Agronomia).

NOGUEIRA BATISTA, P. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Cadernos de Debates**, São Paulo, v. 1, n. 1, 55 p., 1994.

PEREIRA, L. V. Tratado de Assunção: resultados e perspectivas. In: BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V. (Orgs.) **Mercosul: perspectivas de integração**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 11-46.

PINTO, C. O terreno perdido nas exportações. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2000. Caderno 1, p. 13.

PRADO, L. C. D. Comércio internacional. In: GONÇALVES, R. et al. **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 1-110.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZO, L. G. M.; COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1, p. 56-121.

### **POLÍTICA COMERCIAL E PRODUÇÃO DE GRÃOS E FIBRAS NO BRASIL NOS ANOS NOVENTAS**

**RESUMO:** A década de 90 é marcada pela abertura comercial brasileira, tendo-se eliminado as barreiras não tarifárias e reduzido as tarifárias. Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai constituíram uma união alfandegária, o MERCOSUL. Entre 1994 e 1998 a moeda brasileira esteve sobrevalorizada. O trigo e o algodão foram os grãos mais afetados. A produção nacional de trigo no final da década correspondia a 25% do seu consumo, contra 50% no início do período. A produção de algodão diminuiu sensivelmente; porém, com as mudanças tecnológicas e o deslocamento da cultura para o Centro-Oeste, recuperou-se fortemente. Arroz, feijão e milho tiveram sua produção mais afetada no período de sobrevalorização cambial. O dinamismo da soja e de seus derivados aparentemente não foi afetado pelas novas condições da política de comércio exterior. Políticas públicas mais efetivas são recomendáveis a fim de que a contribuição da agricultura brasileira para a recuperação de saldos comerciais seja mais expressiva.

**Palavras-chave:** abertura comercial, política cambial, MERCOSUL, agricultura brasileira, produção de grãos.

### **BRAZIL'S TRADE POLICY AND GRAIN AND FIBER PRODUCTION IN THE 1990'S**

**ABSTRACT:** The 90's decade was marked by the Brazilian commercial opening, with non-tariff barriers being abolished and tariff barriers decreased. The Mercosul, a customs union was created and made up of Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay. From 1994 to 98, the Brazilian currency was overvalued. Wheat and cotton cultures were the most affected. Wheat national production by the late 1990's accounted for 25% of the consumption against 50% of the early 1990's. Cotton production decreased considerably but later strongly recovered, in a process followed by technological changes and relocation of culture to the Middle West region. Rice, bean and corn cultures were more affected during the period of currency overvaluation. The dynamism of soybean and by-products were not apparently affected by the new foreign trade policy. More effective public policies are recommended for a more expressive contribution of Brazilian agriculture, with the restoration of the commercial credit balance.

*Informações Econômicas, SP, v.31, n.3, mar. 2001.*

**Key-words:** *commercial opening, exchange rate policy, Mercosul, Brazilian agriculture, grain production.*

---

Recebido em 16/01/2001. Liberado para publicação em 01/03/2001.