

Análise Econômica

A CIÊNCIA ECONÔMICA NA EUROPA E NOS
ESTADOS UNIDOS: PLURALISMO VERSUS
MONISMO

ANTONIO MARIA DA SILVEIRA

A EXPANSÃO DO COMÉRCIO MUNDIAL:
IMPLICAÇÕES SOBRE A HIPÓTESE DE
CONVERGÊNCIA

MANOEL BOSCO DE ALMEIDA

O SETOR AGRÍCOLA NA ÁREA DE LIVRE
COMÉRCIO DAS AMÉRICAS: DESAFIOS DA
INTEGRAÇÃO REGIONAL

PAULO D. WAQUIL

PEQUENOS E MÉDIOS FABRICANTES DE
BENS DE CAPITAL FRENTE ÀS MUDANÇAS
NA ECONOMIA BRASILEIRA

HOYEDO NUNES LINS

RISCOS NA ATIVIDADE BANCÁRIA EM
CONTEXTO DE ESTABILIDADE DE PREÇOS E
DE ALTA INFLAÇÃO

**LUIS FERNANDO RODRIGUES DE
PAULA**

O FIO DA NAVALHA DE HARROD E A
RESPOSTA DA ESCOLA DE CAMBRIDGE

MARIO AUGUSTO BERTELLA

A DINÂMICA FINANCEIRA INTERNACIONAL
E A TENDÊNCIA À DOLARIZAÇÃO DAS
ECONOMIAS LATINO-AMERICANAS

MARCOS ANTONIO MACEDO CINTRA

TEMPORALIDADE DA RIQUEZA – TEORIA DA
DINÂMICA E FINANCEIRIZAÇÃO DO
CAPITALISMO — RESENHA

GENTIL CORAZZA

ANO **18**

Nº **34**

SETEMBRO, 2000

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitora: Prof^a. Wtana Maria Panizzi

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretora: Prof^a. Otilia Beatriz Kroeff Carrion

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ECONÔMICAS

Diretor: Prof. Fernando Ferrari Filho

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Chefe: Prof. Luiz Alberto Oliveira Ribeiro de Miranda

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS

Chefe: Prof. João Marcos Leão da Rocha

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Coordenador: Prof. Marcelo Savino Portugal

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

Coordenador: Prof. Carlos Guilherme A. Mielitz Netto

CONSELHO EDITORIAL: Achyles B. Costa, Aray M. Feldens, Carlos A. Crusius, Carlos G. A. Mielitz Netto, Eduardo A. Maldonado Filho, Eduardo P. Ribeiro, Eugênio Lagemann, Fernando Ferrari Filho, Gentil Corazza, Jan A. Kregel, Marcelo S. Portugal, Nali J. Souza, Otilia B. K. Carrion, Paulo A. Spohr, Paulo D. Waquil, Pedro C. D. Fonseca, Philip Arestis, Roberto C. Moraes, Ronald Otto Hillbrecht, Stefano Florissi, Eleutério F. S. Prado (USP), Fernando H. Barbosa (FGV/RJ), Gustavo Franco (PUC/RJ), João R. Sanson (UFSC), Joaquim P. Andrade (UnB), Juan H. Moldau (USP), Paul Davidson (Univ. of Tennessee), Werner Baer (Univ. of Illinois).

COMISSÃO EDITORIAL: Eduardo Augusto Maldonado Filho, Fernando Ferrari Filho, Gentil Corazza, Marcelo Savino Portugal, Paulo Dabdab Waquil, Roberto Camps Moraes.

EDITOR: Gentil Corazza

EDITOR ADJUNTO: Pedro Silveira Bandeira

SECRETARIA: Márcio Souza de Vargas

REVISÃO DE TEXTOS: Vanete Ricacheski

FUNDADOR: Prof. Antônio Carlos Santos Rosa

Os materiais publicados na revista *Análise Econômica* são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que seja citada a fonte. Aceita-se permuta com revistas congêneres. Aceitam-se, também, livros para divulgação, elaboração de resenhas e resenhas. Toda correspondência, material para publicação (vide normas na terceira capa), assinaturas e permutas devem ser dirigidos ao seguinte destinatário:

PROF. GENTIL CORAZZA

REVISTA *ANÁLISE ECONÔMICA* - Av. João Pessoa, 52

CEP 90040-000 PORTO ALEGRE - RS, BRASIL

Telefones: (051) 316-3513 316-3440 - Fax: (051) 316-3990

rae@vortex.ufrgs.br

Análise Econômica

Ano 18, n° 34, setembro, 2000 - Porto Alegre
Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 2000

Periodicidade semestral, março e setembro.

1. Teoria Econômica - Desenvolvimento Regional -
Economia Agrícola - Pesquisa Teórica e Aplicada -
Periódicos. I Brasil

Faculdade de Ciências Econômicas,
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CDD 330.05

CDU 33 (81) (05)

O setor agrícola na Área de Livre Comércio das Américas: desafios da integração regional

Paulo D. Waquil¹

Resumo: O artigo analisa os desafios a serem enfrentados pelo setor agrícola dos países que formarão a ALCA. Inicialmente, apresenta os antecedentes e perspectivas do esquema de integração regional. Caracteriza então o setor agrícola na região, e revisa alguns estudos que buscam identificar os impactos da formação da área de livre comércio, em vista das assimetrias e distorções existentes, das possibilidades de polarização e de distribuição desigual dos benefícios e custos associados ao processo de integração.

Palavras-chave: Integração regional, ALCA, agricultura.

Abstract: The paper analyses the challenges that the agricultural sector in the countries that form the FTAA will face. First, it presents the arrangements and perspectives of the regional integration scheme. Then it characterizes the agricultural sector in the region, and reviews several studies which aim to identify the impacts of the formation of the free trade area, taking into consideration the existing asymmetries and distortions, the possibilities of polarization and unequal distribution of the benefits and costs associated with the process.

Key-words: Regional integration, FTAA, agriculture.

1 Introdução

Integrar significa unir, tornar inteiro, combinar partes em um todo. Integrar nações pode ser entendido como um processo de remoção de discriminação entre as diferentes nações envolvidas. Integrar pode ser visto como um processo mais amplo, um processo multidimensional de relacionamento e interdependência entre as nações, que requer uma base comum de valores e preferências, e a percepção dos benefícios da integração de forma que todos os participantes possam sustentar o processo.

Entretanto, a integração dos países em uma área de livre comércio envolve apenas a remoção de barreiras comerciais entre os países membros, eliminando tarifas, restrições quantitativas e outras barreiras aos fluxos comerciais, mas não regulamentando o comércio com os países não-membros. Uma

¹ Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas (DECON) e dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), Agronegócios (PPGAN) e Economia (PPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

área de livre comércio não estabelece tarifas externas comuns, não permite a livre mobilidade dos fatores de produção, e não envolve a harmonização de políticas macroeconômicas e setoriais.

A realização da Cúpula das Américas, em dezembro de 1994 em Miami, deu início ao processo de união das economias de 34 países das Américas do Norte, Central e do Sul, exceto Cuba, numa área de livre comércio, a ALCA - Área de Livre Comércio das Américas. As negociações deverão ser concluídas até 2005, quando o esquema de integração hemisférica será então implementado. A ALCA se insere no contexto atual de formação e de fortalecimento de blocos regionais, implicando a interconexão e a interdependência crescente entre as nações participantes. Desde já convém deixar claro que a ALCA, como uma área de livre comércio, envolve somente a integração comercial, e não um processo multidimensional, mais profundo, de integração entre as nações americanas.

A literatura econômica apresenta a possibilidade de benefícios e custos associados ao processo de integração. Os benefícios surgem como resultado da maior eficiência produtiva devido à especialização, economias de escala devido à concentração da produção, melhoria da posição de barganha nos mercados internacionais possibilitada pelo aumento do tamanho dos mercados integrados. Num nível mais aprofundado de integração, há também a possibilidade de benefícios resultantes da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e unificação dos objetivos, tais como o desenvolvimento econômico, pleno emprego e distribuição da renda. Por outro lado, os custos associados ao processo de integração resultam da necessidade de ajustes estruturais, do enfraquecimento das políticas nacionais (principalmente as políticas protecionistas), do deslocamento do papel do Estado, e da possibilidade de desvios de comércio.

Tanto os benefícios como os custos são distribuídos de forma diferenciada entre os diversos setores. Mesmo que os benefícios sejam maiores que os custos para os países envolvidos, pode haver perdas para determinados setores ou grupos de agentes. Faz-se necessário então um esquema de compensações, que pode envolver a realocação de recursos, desenvolvimento de infra-estrutura, auxílio a áreas menos desenvolvidas. O problema é que estas compensações raramente são realizadas. Macadar (1996) sugere que as propostas de acordos de livre comércio entre os blocos existentes atualmente, mais especificamente do MERCOSUL com o North American Free Trade Agreement (NAFTA) e com a União Européia (UE), comportam o risco de aprofundar ainda mais as assimetrias já existentes, à medida que os benefícios resultantes de tais acordos sejam menores que os custos para os países em desenvolvimento.

É neste contexto que se insere o presente artigo. Há áreas de convergência, há benefícios associados ao processo, mas há também divergências, assimetrias, possibilidades de polarização, que devem ser vencidas para que as nações envolvidas dêem sustentação ao processo de integração. O artigo analisa os desafios a serem enfrentados pelo setor agrícola dos países que formarão a ALCA. Poucos estudos têm sido realizados sobre os impactos da liberalização comercial entre os países norte, centro e sul-americanos, e particularmente sobre o setor agrícola na região. Este artigo vem contribuir no sentido de apresentar os antecedentes e perspectivas da ALCA, caracterizar o setor agrícola na região, e revisar estudos que buscam identificar os impactos da formação da área de livre comércio.

2 A formação da ALCA, antecedentes e perspectivas

O processo de integração numa área de livre comércio iniciou-se com a realização da Cúpula das Américas, em dezembro de 1994 em Miami. Naquela ocasião, os chefes de governo aprovaram a Declaração de Princípios e o Plano de Ação, segundo o qual as negociações deverão estar concluídas até 2005. As negociações da ALCA deverão examinar o relacionamento entre diversas áreas. Para isto, foram formados 12 grupos de trabalho, com a meta de obter e organizar informações sobre as relações comerciais e examinar as assimetrias e possibilidades de compatibilização de políticas entre os países que participam do processo.

Desde a Cúpula de Miami, os Ministros de Comércio reuniram-se quatro vezes para executar o plano de ação da ALCA, apresentar relatórios dos grupos de trabalho e definir o cronograma para as negociações subseqüentes: em junho de 1995 em Denver, EUA; em março de 1996 em Cartagena das Índias, Colômbia; em maio de 1997 em Belo Horizonte; e em março de 1998 em San Jose, Costa Rica. Aparentemente, estas reuniões compuseram a parte mais fácil das negociações, preparando para a segunda Cúpula dos chefes das nações participantes, ocorrida em Santiago, Chile, em abril de 1998.

Durante as negociações, os grupos de trabalho foram transformados em nove grupos de negociação: (1) acesso a mercados, presidido pela Colômbia; (2) investimentos, presidido pela Costa Rica; (3) serviços, presidido pela Nicarágua; (4) compras governamentais, presidido pelos Estados Unidos; (5) solução de controvérsias, presidido pelo Chile; (6) agricultura, presidido pela Argentina; (7) direitos de propriedade intelectual, presidido pela Venezuela; (8) subsídios, antidumping e medidas compensatórias, presidido pelo Brasil; e (9) políticas de concorrência, presidido pelo Peru. A atribuição da presidência

de 2 grupos de trabalho (agricultura e subsídios, anti-dumping e medidas compensatórias) aos países do MERCOSUL é um fato de grande relevância, em vista da importância agrícola e agroindustrial da região (Taglialegna, Jank, Miranda e Ribeiro, 1998).

As áreas de convergência, reafirmadas durante as reuniões ministeriais, incluem: o mecanismo de consenso como princípio fundamental na tomada de decisões; a necessidade de compatibilidade com as normas da OMC; a possibilidade de negociar e aderir à ALCA individualmente ou como membro de um acordo sub-regional; e a atenção especial às condições, necessidades e oportunidades das menores economias da região. Por outro lado, ainda existem várias áreas de divergência, ainda existem diversos aspectos pendentes nas negociações. Estas controvérsias envolvem as negociações predominantemente relativas ao acesso a mercados, incluindo ou não itens como comércio de serviços, proteção da propriedade intelectual, tratamento de investimento estrangeiro, políticas de competição, meio ambiente e mercado de trabalho. Por ocasião da quinta reunião ministerial, ocorrida em novembro de 1999 em Toronto, Canadá, foram expostas, ainda mais, as controvérsias existentes. No centro das discussões, estavam as preocupações com os subsídios agrícolas e as escaladas tarifárias.

Além disto, um dos maiores desafios para a criação da ALCA reside no fato de que os incentivos a participar são heterogêneos, devido às assimetrias existentes entre os países norte, centro e sul-americanos. Os Estados Unidos são responsáveis por mais de $\frac{3}{4}$ do PIB da região e respondem por uma parcela dominante do comércio exterior. São também a principal fonte de investimentos e tecnologia para a maioria dos países participantes. Por outro lado, existem várias economias pequenas, com menores níveis de desenvolvimento, bastante dependentes dos mercados externos, capacidade produtiva limitada e pouca diversificação.

A formação da ALCA surge como uma experiência pioneira de integração entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim, diversos países percebem os benefícios potenciais com alguma ambigüidade, isto é, têm dúvidas quanto ao balanço entre benefícios e custos do processo. Não existe ainda uma base comum de valores e preferências, não existe ainda a percepção dos benefícios da integração de forma que todos os participantes possam sustentar o processo. Desta forma, o tratamento destas assimetrias ao longo do processo de negociação é um dos principais desafios para a formação da área de livre comércio.

Alguns estudos têm sido elaborados nestes últimos anos, analisando as perspectivas da formação da ALCA. Panagariya (1996) apresenta a ALCA como um empreendimento inovador e ambicioso, no sentido de formar um

bloco do tipo Norte-Sul, diferenciando dos já existentes blocos dos tipos Norte-Norte e Sul-Sul, e integrando então países com profundas diferenças econômicas, sociais, culturais e políticas. O autor cita como possíveis vantagens deste processo: o melhor acesso dos países latino-americanos a mercados desenvolvidos e sua consolidação onde o acesso já era facilitado; a proteção dos países menores contra medidas antidumping e salvaguardas; e a garantia do livre comércio na região, dificultando o retrocesso às ações protecionistas. Por outro lado, indica como preocupações: a deterioração dos termos de troca para os países latino-americanos, já que possuem tarifas iniciais mais elevadas e são mais vulneráveis à abertura; efeitos adversos na distribuição de renda dos países do Norte, devido à concorrência com a mão-de-obra mais barata dos países do Sul, situação que poderia gerar medidas mais restritivas, como rígidas regras de origem, desfazendo a lógica do livre comércio; por fim, o autor aponta que os ganhos para os países latino-americanos podem estar mais associados ao acesso facilitado aos mercados dos demais parceiros latino-americanos do que propriamente aos mercados dos Estados Unidos e Canadá, sugerindo então que os benefícios da formação da ALCA podem estar sendo superestimados.

Araújo (1998) ilustra as assimetrias existentes entre os países que formarão a ALCA. Indica que “a população norte-americana corresponde a 34,9% do hemisfério, mas gera 76,2% do PIB e 72,7% dos bens industriais; a população brasileira é cinco vezes superior à canadense, mas o tamanho do mercado interno é similar nos dois países; o México tem três vezes mais habitantes que a Argentina, mas sua produção doméstica aparenta ser inferior, devido às disparidades monetárias existentes entre as duas economias. Dentre os 34 países membros do bloco, os quatro maiores contribuem com 93,2% da produção industrial” (p.18-19). O autor aponta que o projeto de formação da ALCA somente será capaz de harmonizar os interesses assimétricos se os países grandes da região cumprirem seu papel de fontes geradoras de crescimento. Sugere que “não basta abolir barreiras comerciais, é preciso também assegurar a continuidade dos fluxos de investimentos diretos e de transferência de tecnologia que, de fato, são os únicos mecanismos capazes de corrigir assimetrias entre os parceiros comerciais” (p.24).

Com base nos argumentos desenvolvidos ao longo de seu trabalho, Araújo (1998) apresenta uma lista de riscos e oportunidades que o projeto da ALCA pode oferecer à economia brasileira. “Os riscos são advindos de quatro fontes principais: o atraso tecnológico de certos segmentos da indústria nacional, a inconsistência das políticas governamentais, a heterogeneidade dos países que participam do projeto, e o formato atual da agenda de negociações. As oportunidades estão localizadas em quatro áreas: melhoria da qualidade do gasto

público brasileiro, fortalecimento do marco regulador das condições de concorrência, novas funções a serem cumpridas pelo governo e o setor privado no plano internacional, e a recuperação da competitividade da indústria nacional” (p.45). O autor conclui que as ameaças não decorrem da área de livre comércio, mas da existência de uma superpotência no apogeu de sua capacidade econômica, militar e tecnológica. Por fim, indica que o projeto de integração hemisférica interessa à sociedade brasileira, mas que seus resultados dependem de que o governo cumpra a tarefa de defesa dos interesses do país.

Gonçalves (1998) apresenta que, além do objetivo de criar melhores condições de acessos a mercados, a ALCA tem como meta a constituição de um foro de negociação dos conflitos nas áreas de comércio de bens e serviços, investimento e propriedade intelectual entre os Estados Unidos e os demais países do hemisfério ocidental. O autor indica que, na ótica dos países latino-americanos, a principal motivação para a formação do bloco é a eliminação de restrições comerciais e o consequente tratamento preferencial de acesso ao mercado norte-americano, assim como a obtenção de ganhos resultantes de eventuais fluxos de investimentos na região. Por outro lado, na ótica dos norte-americanos, a principal motivação está na expansão das oportunidades de exportação e negócios, e na consolidação da influência dos Estados Unidos na região.

Analisando o processo de integração assimétrico e acelerado, Coutinho e Furtado (1998) também discutem os riscos e oportunidades associados à formação da ALCA. Indicam que os ganhos e os custos dificilmente poderão ser distribuídos de forma homogênea, já que o processo envolve atores tão desiguais, e apresentam uma perspectiva de ganhos limitados e de riscos elevados para a economia brasileira.

Os autores apontam que “a ALCA não é o único eixo da política comercial norte-americana e os Estados Unidos desenvolvem, paralelamente ao seu próprio projeto de constituição da ALCA, os seus dois outros vetores de integração, um voltado para a Europa e o outro para a Ásia. Em ambos os casos, os países-alvo da estratégia procuram adequar o cronograma e o conteúdo das negociações aos seus próprios interesses. É ilusório imaginar que os possíveis ganhos comerciais brasileiros no mercado americano possam vir a ser estáveis ou duradouros” (p.48). Concluem que, à semelhança da política desenvolvida pelos Estados Unidos, a opção mais construtiva e mais vantajosa para o Brasil (e para o MERCOSUL) é a de perseguir simultaneamente uma política equilibrada em três eixos de integração: com o NAFTA, com a UE e com o Sistema Asiático.

Coordenando o estudo comparativo dos ganhos da integração, que considerou dez setores produtivos, Pereira (1997) simula diferentes cenários de

integração, estima taxas de crescimento econômico e dos fluxos comerciais. Conclui que o acordo entre o MERCOSUL e a UE geraria um crescimento de 5,05% na economia brasileira e seria mais vantajoso para o Brasil do que a formação da ALCA que resultaria em um crescimento de apenas 2,08%. Nas duas hipóteses, as exportações brasileiras sofreriam mudanças: o acordo com a UE reforçaria o perfil do Brasil como fornecedor de produtos agropecuários, enquanto a criação da ALCA elevaria as exportações brasileiras de produtos manufaturados para os Estados Unidos e Canadá. Entretanto, a autora também indica que a melhor opção é priorizar as negociações multilaterais, já que o país atende a uma diversidade de mercados e a liberalização para um lado ou outro levaria a uma mudança na orientação do comércio exterior do país.

Carvalho e Parente (1999) apresentam estimativas dos impactos da ALCA sobre os fluxos comerciais brasileiros, utilizando um modelo de equilíbrio parcial. Enfatizam que os países latino-americanos podem ter um alto custo de ajustamento à liberalização, mas prosseguem com as negociações por causa dos benefícios futuros que serão proporcionados pelo acesso a novos mercados, podendo viabilizar o crescimento das economias envolvidas. Estimam que “se a ALCA tiver como implicação direta a eliminação total e imediata das alíquotas incidentes sobre o universo de produtos transacionados no continente, as exportações brasileiras com destino à ALCA sofreriam um incremento da ordem de 7%, ou seja, US\$ 1,5 bilhão, enquanto as importações provenientes da ALCA registrariam um aumento de aproximadamente 18%, o que corresponde a US\$ 4,3 bilhões” (p.46). Concluem que a explicação destes resultados deve-se aos fatos de que boa parte dos ganhos para o Brasil trazidos pela liberalização comercial já foram obtidos com a formação do MERCOSUL e que a participação dos Estados Unidos no bloco reduz os ganhos dos demais parceiros, visto se tratar da maior potência mundial e o país com maiores ganhos de competitividade.

Averbug (1999) também apresenta os antecedentes da formação da ALCA e revisa os trabalhos de diversos autores, analisando as controvérsias em torno da integração hemisférica. Sintetiza que há um relativo consenso no Brasil: a consolidação da ALCA tende a trazer mais desvantagens do que vantagens para o país se for feita isoladamente e de forma assimétrica e precipitada. Sugere, então, que a negociação de um acordo do MERCOSUL com a UE deve ser feita paralelamente à ALCA, fato que poderia aumentar o poder de barganha do MERCOSUL e representar maiores oportunidades comerciais para o bloco.

Assim, com a percepção dos possíveis benefícios e custos associados ao processo de integração comercial, com o entendimento das assimetrias existentes e suas implicações para a distribuição destes benefícios e custos, passa-se à próxima seção, para a caracterização do setor agrícola no bloco e uma revisão dos impactos trazidos pelo processo para este setor nos países membros.

3 O setor agrícola nas Américas

O setor agrícola é de grande importância nos países que formarão a ALCA, tendo em vista sua participação na geração de renda, de emprego e de divisas. Apesar de a região gerar grandes excedentes exportáveis para as demais regiões do mundo, a implementação da área de livre comércio certamente afetará também os fluxos intra-regionais. Estes impactos deverão ocorrer em vista das diferentes aptidões agrícolas dos países (resultantes de diferenças edafoclimáticas), assim como das assimetrias existentes no setor agrícola (dotação de recursos produtivos, tecnologia, políticas diferenciadas para o setor, distorções nos mercados).

As tabelas a seguir ilustram algumas características dos principais países que formarão o bloco. Tendo em vista o interesse do presente artigo de discutir os impactos da formação da ALCA, os países estão agrupados conforme os atuais esquemas de integração regional (basicamente destacando o MERCOSUL e o NAFTA). Todas as tabelas apresentam dados médios para um período de três anos (1996-1998), visando evitar informações viesadas causadas por um ano atípico em determinada região.

A tabela 1 apresenta os dados referentes à população total e agrícola², assim como a área ocupada com atividades de produção agrícola. Na ALCA como um todo, a população agrícola corresponde a 14,83% da população total. Existem, no entanto, grandes assimetrias. No Brasil, a população agrícola atinge quase 30 milhões de habitantes, correspondendo a 18,16% da população total do país. Paraguai e Bolívia são países que apresentam uma proporção bem mais elevada da população agrícola, superior a 40% da população total. Por outro lado, Canadá e Estados Unidos têm população agrícola inferior a 3% da população total. Estas assimetrias podem ser ilustradas também pelas diferenças na relação entre a população agrícola e a área agrícola. Novamente, o Brasil aparece numa situação intermediária, assim como o Chile e o México. Nos países da América Central esta relação é a mais elevada, indicando o uso mais intensivo de mão-de-obra nas atividades agrícolas. No outro extremo, estão a Argentina, Uruguai, Canadá e Estados Unidos, indicando a utilização menos intensiva de mão-de-obra, em vista das atividades desenvolvidas (p.ex., pecuária extensiva) ou do alto grau de mecanização.

² Como neste trabalho o foco é o setor agrícola, não o meio rural, optou-se por apresentar a população agrícola, em vez da população rural. Em diversos países, há uma diferença substancial entre as duas variáveis, já que uma parcela significativa da população rural exerce atividades não-agrícolas.

O consumo de fertilizantes e a utilização de tratores na agricultura são ilustrados na tabela 2. Da mesma forma, há grandes assimetrias no emprego destes fatores de produção quando são comparados os valores por unidade de área agrícola. O Brasil ainda permanece numa situação intermediária, com um consumo de fertilizantes de 19,78 toneladas e 3,22 tratores por 1.000 ha, enquanto outros países sul-americanos (p.ex., Paraguai e Bolívia) mostram níveis substancialmente inferiores e países norte-americanos mostram níveis bem mais elevados. Comparando os blocos atualmente formados, o uso de fertilizantes e de tratores por unidade de área agrícola nos países do NAFTA é mais de três vezes superior aos valores apresentados nos países do MERCOSUL.

Tais assimetrias indicam disparidades tecnológicas entre os países da região, já apontando para os riscos associados ao processo de integração. Por outro lado, também é importante atentar para a participação da ALCA no mundo: a região responde por 13,49% da população mundial, mas apenas 4,56% da população agrícola. Os países que formarão a ALCA compreendem 25,28% da área agrícola mundial, 24,47% do consumo de fertilizantes e 26,68% dos tratores. Desta forma, a agricultura na região caracteriza-se pelo uso menos intensivo de mão-de-obra, mas mais intensivo em insumos “modernos” do que o resto do mundo.

Tabela 1: População total e agrícola e área agrícola nos países da ALCA (médias de 1996-1998)

Países/regiões	População total (mil habitantes)	População agrícola (mil habitantes)	% População agrícola / total	Área agrícola (mil ha)	Pop agrícola / Área agrícola (hab./mil ha)
Argentina	35 671	4 038	11,32%	169 200	23,87
Brasil	163 695	29 722	18,16%	250 300	118,74
Paraguai	5 089	2 151	42,26%	23 985	89,67
Uruguai	3 266	370	11,34%	14 826	24,98
Total MERCOSUL	207 721	36 281	17,47%	458 311	79,16
Chile	14 623	2 374	16,23%	15 224	155,93
Bolívia	7 775	3 378	43,45%	35 904	94,09
Total MERC. Expandido	230 119	42 033	18,27%	509 439	82,51
Outros América do Sul	100 382	22 961	22,87%	107 915	212,77
Total América do Sul	330 501	64 994	19,67%	617 354	105,28
América Central	69 935	22 008	31,47%	35 283	623,76
Canadá	30 256	860	2,84%	74 700	11,52
Estados Unidos	271 746	6 617	2,44%	418 250	15,82
México	94 276	24 007	25,46%	107 200	223,95
Total América do Norte	396 279	31 485	7,95%	600 150	52,46
Total ALCA	785 647	116 547	14,83%	1 247 440	93,43
Total Mundo	5 823 023	2 553 651	43,85%	4 935 101	517,45
% MERCOSUL / Mundo	3,57%	1,42%		9,29%	
% ALCA / Mundo	13,49%	4,56%		25,28%	

Fonte: FAO.

Tabela 2: Consumo de fertilizantes e tratores nos países da ALCA (médias de 1996-1998)

Países/regiões	Consumo de fertilizantes (ton)	Fertilizantes / Área agrícola (ton./1000 ha)	Tratores (unidades)	Tratores / Área agrícola (unid./1000 ha)
Argentina	736.433	4,35	280.000	1,65
Brasil	4.950.336	19,78	804.914	3,22
Paraguai	30.000	1,25	16.500	0,69
Uruguai	116.300	7,84	33.000	2,23
Total MERCOSUL	5.833.070	12,73	1.134.414	2,48
Chile	421.667	27,70	50.658	3,33
Bolívia	9.489	0,26	5.667	0,16
Total MERC Expandido	6.264.225	12,30	1.190.739	2,34
Outros América do Sul	1.151.186	10,67	93.480	0,87
Total América do Sul	7.415.411	12,01	1.284.219	2,08
América Central	1.006.530	28,53	123.798	3,51
Canadá	2.672.542	35,78	711.335	9,52
Estados Unidos	20.184.332	48,26	4.800.000	11,48
México	1.504.500	14,03	172.000	1,60
Total América do Norte	24.361.374	40,59	5.683.335	9,47
Total ALCA	32.783.315	26,28	7.013.564	5,62
Total Mundo	133.985.848	27,15	26.285.794	5,33
% MERCOSUL / Mundo	4,35%		4,32%	
% ALCA / Mundo	24,47%		26,68%	

Fonte: FAO.

A tabela 3 apresenta os níveis de produção agrícola por grupos de produtos, medidos em mil toneladas. Os países da ALCA têm uma grande participação na produção mundial de oleaginosas e café (respectivamente, 63,15% e 57,35%). Têm uma participação ainda elevada na produção de açúcar e carnes (acima de 30%), e no caso dos cereais e leite, a participação dos países da ALCA é semelhante à participação na área agrícola (em torno de 25%). Somente a produção de frutas e verduras na ALCA (17,98% da produção mundial) é menor que a proporção da área agrícola mundial.

Os saldos comerciais gerados podem ser verificados na tabela 4, pelas diferenças entre as quantidades exportadas e importadas. A ALCA aparece como um bloco que gera grandes excedentes, com exceção do leite. Tais excedentes equivalem a 37,44% da produção de café, e superam 15% da produção de açúcar, cereais e oleaginosas.

O Brasil tem grande importância neste cenário, como o maior produtor de açúcar e café; o segundo maior produtor de carnes, frutas e verduras, leite,

e oleaginosas; e o terceiro maior produtor de cereais entre os países da ALCA. O país apresenta saldos positivos (exportações maiores que importações), exceto nos casos de cereais e leite. Entretanto, os Estados Unidos se destacam como o maior produtor agrícola do bloco, com mais da metade da produção continental de carnes, cereais, leite e oleaginosas. A produção de carnes, leite e oleaginosas nos Estados Unidos chega a ser quase três vezes superior à produção brasileira, e a produção de cereais é praticamente sete vezes maior que a produção brasileira. Assim, os riscos associados ao processo de integração não são devidos apenas às assimetrias na dotação de recursos e utilização de tecnologia, mas também devidos às assimetrias no tamanho dos mercados na região.

Tabela 3: Produção agrícola nos países da ALCA (médias de 1996-1998)

Países/regiões	Açúcar (mil ton.)	Café (mil ton.)	Carnes (mil ton.)	Cereais (mil ton.)	Frutas e Verduras (mil ton.)	Leite (mil ton.)	Oleaginosas (mil ton.)
Argentina	1.743	0	3.674	35.101	10.339	9.621	21.476
Brasil	18.734	1.498	12.405	45.100	42.569	21.716	35.231
Paraguai	136	5	394	1.475	790	444	3.571
Uruguai	17	0	594	2.153	722	1.384	71
Total MERCOSUL	20.629	1.503	17.066	83.829	54.420	33.166	60.349
Chile	450	0	845	2.991	6.186	2.094	22
Bolívia	392	23	379	1.186	1.468	245	1.200
Total MERC. Expandido	21.472	1.526	18.290	88.007	62.074	35.505	61.572
Outros América do Sul	4.052	919	3.569	10.854	23.504	9.850	1.135
Total América do Sul	25.524	2.445	21.860	98.861	85.578	45.355	62.706
América Central	8.133	862	1.645	5.291	15.437	3.827	530
Canadá	121	0	3.507	50.617	2.892	8.213	6.297
Estados Unidos	7.401	3	35.980	341.578	65.568	71.899	89.491
México	4.901	326	4.106	28.775	20.422	8.641	551
Total América do Norte	12.423	329	43.593	420.970	88.883	88.754	96.339
Total ALCA	42.314	3.616	66.887	524.608	188.020	137.287	159.567
Total Mundo	129.711	6.306	221.265	2.081.048	1.045.970	554.182	252.661
% MERCOSUL / Mundo	15,90%	23,84%	7,71%	4,03%	5,20%	5,98%	23,89%
% ALCA / Mundo	32,62%	57,35%	30,23%	25,21%	17,98%	24,77%	63,15%

Fonte: FAO.

Tabela 4: Exportações menos importações agrícolas nos países da ALCA (médias de 1996-1998)

Países/regiões	Açúcar (mil ton.)	Café (mil ton.)	Carnes (mil ton.)	Cereais (mil ton.)	Frutas e Verduras (mil ton.)	Leite (mil ton.)	Oleaginosas (mil ton.)
Argentina	133	-39	255	19.535	1.398	684	10.889
Brasil	6.919	881	718	-8.482	298	-1.705	10.555
Paraguai	8	-1	29	208	-26	-42	525
Uruguai	-95	-2	219	771	40	408	13
Total MERCOSUL	6.965	839	1.223	12.032	1.711	-673	21.983
Chile	-232	-13	-64	-1.306	1.749	-95	-338
Bolívia	73	6	2	-196	4	-61	445
Total MERC Expandido	6.806	832	1.161	10.529	3.464	-830	22.090
Outros América do Sul	459	785	-62	-8.328	5.338	-193	-1.263
Total América do Sul	7.265	1.618	1.099	2.200	8.803	-2.023	20.826
América Central	5.307	704	-188	-6.206	4.961	-1.149	-882
Canadá	-1.090	-142	395	20.884	-1.037	404	593
Estados Unidos	-2.417	-1.047	2.539	77.799	-4.234	414	5.611
México	732	226	-532	-9.415	3.618	-1.957	-193
Total América do Norte	-2.775	-963	2.402	89.268	-1.653	-1.139	6.012
Total ALCA	6.458	1.354	3.349	86.720	12.188	-4.098	26.198

Fonte: FAO.

Por outro lado, há também a possibilidade de ganhos, associados às oportunidades que surgem em vista de alguma complementaridade existente na região. Os Estados Unidos e Canadá são países importadores de açúcar, café, frutas e verduras, ao passo que o Brasil, Chile e México são importadores de cereais e leite. Estas necessidades de importação são supridas, em sua maior parte, por fluxos intra-regionais. Com o estabelecimento de uma área de livre comércio e a conseqüente eliminação de barreiras ao comércio na região, estes fluxos deverão ser facilitados, trazendo assim maiores benefícios para os países membros. Contudo, estes ganhos não são distribuídos igualmente. No caso do Brasil, os ganhos tendem a se concentrar nas mãos dos produtores/exportadores de açúcar, café, frutas e verduras, enquanto as perdas tendem a ocorrer principalmente para os produtores de cereais e leite, ou seja, aqueles produtos que sofrerão com a competição dos produtos importados.

Por fim, a tabela 5 mostra que, entre todos os países (ou regiões) considerados neste artigo, somente o México tem balanço negativo no setor agrícola. Os Estados Unidos apresentam o maior saldo (mais de US\$ 21 bilhões), seguido pela Argentina (quase US\$ 10 bilhões), Brasil (quase US\$ 9 bilhões) e Canadá (quase US\$ 5 bilhões). Os países que formarão a ALCA têm um saldo total de quase US\$ 50 bilhões, o que ilustra a magnitude dos excedentes agrícolas

gerados na região. Os países do hemisfério ocidental participam, em conjunto, com 28,39% das exportações mundiais de produtos agrícolas, e apenas 16,99% das importações.

Tabela 5: Exportações, importações e saldo comercial de produtos agrícolas nos países da ALCA (médias de 1996-1998)

Países/regiões	Exportações (mil US\$)	Importações (mil US\$)	Saldo (mil US\$)
Argentina	11.491.939	1.567.248	9.924.691
Brasil	15.175.064	6.228.308	8.946.756
Paraguai	743.451	672.207	71.244
Uruguai	1.262.942	428.865	834.077
Total MERCOSUL	28.673.396	8.896.628	19.776.768
Chile	2.643.005	1.292.502	1.350.503
Bolívia	382.794	171.584	211.210
Total MERC Expandido	31.699.195	10.360.714	21.338.481
Outros América do Sul	6.893.507	5.482.216	1.411.291
Total América do Sul	38.592.702	15.842.930	22.749.772
América Central	7.520.606	5.724.856	1.795.749
Canadá	15.095.923	10.294.573	4.801.350
Estados Unidos	62.050.824	40.275.024	21.775.800
México	6.259.182	7.938.342	-1.679.160
Total América do Norte	83.405.929	58.507.939	24.897.989
Total ALCA	128.621.978	79.455.834	49.166.143
Total Mundo	452.996.351	467.698.602	-14.702.252
% MERCOSUL / Mundo	6,33%	1,90%	
% ALCA / Mundo	28,39%	16,99%	

Fonte: FAO.

Todas as informações acima ilustram a importância do setor agrícola nas discussões a respeito da formação da área de livre comércio, envolvendo temas como as assimetrias tecnológicas existentes, os excedentes gerados na região, as distorções resultantes da implementação de políticas domésticas de apoio ao setor (principalmente subsídios)³, a necessidade de harmonização das

³ Em 1996, com a aprovação da nova Lei Agrícola nos Estados Unidos, altera-se o padrão de política agrícola até então adotado naquele país. A ênfase na garantia de preços, controle da oferta através da restrição da área cultivada e formação de estoques passa a ser substituída por maior flexibilidade no plantio, novas medidas de crédito e seguro agrícola, preservação ambiental e apoio às exportações de produtos agrícolas. Segundo diversos autores, o objetivo da Lei Agrícola foi garantir créditos e subsídios às vendas ao exterior e desenvolver novos mercados.

políticas setoriais, os riscos e oportunidades com a criação do esquema de integração regional, a distribuição dos ganhos e perdas associados ao processo.

São ainda poucos os estudos que analisam os impactos da liberalização comercial entre os países do hemisfério ocidental sobre o setor agrícola na região. Lee (1995) aponta que as barreiras tarifárias já vêm declinando substancialmente na região nos últimos dez anos, assim como as barreiras não-tarifárias têm sido reduzidas ou eliminadas. O autor identifica que entre os subsetores da agricultura que deverão mais se beneficiar com o processo estão os subsetores de grãos na Argentina e nos Estados Unidos, e os subsetores de frutas e vegetais no Brasil, Chile e México.

No entanto, Coutinho e Furtado (1998) indicam que uma das áreas mais problemáticas do processo de integração é a agricultura. Sugerem que “avançar na integração significa reconhecer que não apenas as barreiras comerciais devem ser removidas, mas devem também sê-lo as práticas que distorcem os preços e as condições de concorrência. No que se refere aos produtos agrícolas, isto envolve principalmente os subsídios” (p. 45). Os Estados Unidos alegam que seus subsídios dependem da existência de subsídios em países que não farão parte da ALCA, implicando que as negociações para a formação da área de livre comércio devam ser articuladas com as negociações multilaterais em curso, no âmbito da OMC.

Nas negociações agrícolas para a formação da ALCA, Lopes (1997) sugere que “as alternativas são muito estreitas e não adianta criar expectativas muito ambiciosas” (p. 7). Indica que, para compensar os subsídios outorgados pelos países desenvolvidos a produtos sensíveis ao interesse brasileiro, pode-se negociar o acesso limitado destes produtos aos mercados domésticos e impor direitos compensatórios para contra-arrestar tais práticas.

Waquil (1998) analisa os impactos de diferentes cenários de integração regional sobre o setor de grãos, dando atenção especial para as preocupações que os países do MERCOSUL têm demonstrado com relação à formação da ALCA e de um acordo comercial do MERCOSUL com a UE. Indica que, apesar dos países desenvolvidos aceitarem discutir a questão dos subsídios agrícolas, ainda não existe uma disposição clara por parte destes países de aprofundamento da liberalização e de acesso aos seus mercados. Utilizando um modelo de alocação espacial, o autor apresenta mensurações dos efeitos da liberalização comercial sobre os níveis de produção, consumo, fluxos comerciais e preços. Aponta que a formação da ALCA não possibilita ganhos pela abertura de novos mercados para os países do MERCOSUL, mas facilita o acesso dos exportadores canadenses e americanos principalmente ao mercado brasileiro. Com isto, tanto os produtores de grãos brasileiros como os argentinos têm perdas com o processo de liberalização, basicamente em função das

assimetrias e das distorções existentes nos mercados. Conclui que, do ponto de vista dos produtores de grãos nos países do MERCOSUL, o cenário de um acordo com a UE seria mais benéfico do que a formação da ALCA, apontando então para a adoção de uma estratégia de negociação multilateral, discutindo acordos com outros blocos paralelamente às negociações da ALCA.

Da mesma forma – conforme já citado anteriormente –, Pereira (1997) conclui que o acordo entre o MERCOSUL e a UE seria mais vantajoso para o Brasil do que a formação da ALCA. A autora aponta que o acordo com a UE tenderia a aumentar as exportações brasileiras de produtos agropecuários (chegando a +446% para grãos, +273% para outros produtos vegetais, e +334% para produtos animais), enquanto a criação da ALCA elevaria as exportações brasileiras de produtos manufaturados para os Estados Unidos e Canadá, mas as exportações de produtos agrícolas teriam um comportamento bem distinto (-1% para grãos, -2% para outros produtos animais, mas +67% para produtos animais). Por outro lado, a autora cita que as importações brasileiras também sofreriam impactos diferenciados: estes fluxos comerciais de produtos agrícolas aumentariam de forma moderada, mas na hipótese da formação da ALCA aumentariam mais as importações de bens que concorrem com os produzidos domesticamente, enquanto na hipótese de um acordo com a UE aumentariam mais as importações de bens que contam com maior complementaridade com a produção doméstica.

Valverde e Teixeira (1997) indicam também que a implantação da ALCA favorece o setor de grãos do Canadá e Estados Unidos, com ligeiros aumentos nas quantidades produzidas e exportadas, enquanto prejudicam o setor de grãos no Brasil e México, reduzindo as quantidades produzidas e aumentando as quantidades importadas. Entretanto, apontam que, embora o Brasil apresente perdas na produção de grãos, há ganhos na produção de outros produtos vegetais (café, açúcar), produtos animais, florestais, minerais, produtos da indústria alimentícia, bebidas e fumo. De forma distinta dos outros estudos, Valverde e Teixeira (1997) sugerem que o Brasil é o maior beneficiado com a formação da ALCA no que se refere à balança comercial, enquanto os Estados Unidos e a UE são os maiores prejudicados.

Por fim, Taglialegna, Jank, Miranda e Ribeiro (1998) indicam que o Brasil tem apresentado déficit na balança comercial agroindustrial com os países do MERCOSUL, assim como com os países da ALCA. O superávit obtido no saldo da balança comercial agroindustrial total surge basicamente das relações comerciais com a UE, levando então à necessidade de maior detalhamento e cautela nas negociações para a formação da ALCA.

4 Conclusão

A caracterização do setor agrícola dos países que formarão a ALCA permite identificar diversas assimetrias. Existem também distorções nos mercados, causadas por diferentes políticas de apoio ao setor, principalmente pela ocorrência de subsídios à produção e às exportações agrícolas, e por barreiras ao acesso aos mercados na região. A implantação da área de livre comércio, apenas eliminando as barreiras ao comércio, certamente não é suficiente para gerar benefícios a todos os atores neste cenário.

Os resultados apresentados para o setor agrícola apontam na mesma direção dos resultados para as economias como um todo: há a possibilidade de polarização e de distribuição desigual dos benefícios e dos custos, entre as nações participantes e entre os subsetores da agricultura nestas nações. Tendo em vista as condições atuais, a maior parte dos estudos indicam perdas associadas ao processo de integração comercial maiores que os ganhos para o Brasil, implicando a necessidade de ajustamentos, de preparação, de obtenção de condições iguais de competição. Para os países do MERCOSUL, as negociações para a formação da ALCA não devem impedir acordos comerciais com a UE e com os países asiáticos, os quais tendem a gerar maiores ganhos para o setor agrícola do bloco do Cone Sul, em vista das relações de complementaridade existentes.

Para que os benefícios sejam percebidos por todos os integrantes, dando sustentação ao processo, é importante priorizar o setor agrícola nas negociações, implementar as medidas acordadas na Rodada Uruguaí do GATT, aprofundando-as no âmbito da OMC. É necessário também discutir e coordenar políticas setoriais e macroeconômicas, eliminar distorções nos mercados, estabelecer objetivos comuns, priorizar as condições de desenvolvimento das menores economias da região e dar assistência especial aos agricultores de baixa renda. É fundamental atuar conjuntamente com os parceiros do MERCOSUL e com os demais países latino-americanos nas negociações para a formação da ALCA, evitando que a iniciativa seja simplesmente a consolidação da influência dos Estados Unidos na região, e assim visando reduzir os desequilíbrios sociais hoje existentes.

5 Referências bibliográficas

- ARAÚJO Jr., José T. *ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil*. Trabalho apresentado no Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro, São Paulo: IPRI, 1998 (documento coletado via internet: www.mre.gov.br/ipri).
- AVERBUG, André. “O Brasil no contexto da integração hemisférica: controvérsias em torno da ALCA”. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n.11, p.49-78, jun. 1999.
- CARVALHO, Alexandre e PARENTE, Andréia. *Impactos comerciais da Área de Livre Comércio das Américas*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão n. 635).
- COUTINHO, Luciano e FURTADO, João. *A integração continental assimétrica e acelerada: riscos e oportunidades*. Trabalho apresentado no Seminário “ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil”. Rio de Janeiro, São Paulo: IPRI, 1998 (documento coletado via internet: www.mre.gov.br/ipri).
- GONÇALVES, Reinaldo. *ALCA e MERCOSUL: fatos e visões*. Trabalho apresentado no Seminário ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro, São Paulo: IPRI, 1998 (documento coletado via internet: www.mre.gov.br/ipri).
- LEE, D. *Western hemisphere economic integration: implications and prospects for agricultural trade*. Paper presented at the American Agricultural Economics Association (AAEA) meeting, Indianapolis, 1995.
- LOPES, Mauro R. “O que o Brasil pode esperar das negociações agrícolas na ALCA”. *Agroanalysis*, v.17, n.5, p.7-8, maio 1997.
- MACADAR, B. “Política comercial brasileira: os dilemas da inserção internacional”. *Ensaio FEE*, v.17, n.1, p.234-52, 1996.
- PEREIRA, Lia V. *Análise comparativa dos ganhos de integração: ALCA e União Européia*. Fundação Getúlio Vargas, 1997. (Relatório de pesquisa)
- TAGLIALEGNA, Gustavo; JANK, Marcos; MIRANDA, Sílvia e RIBEIRO, Fátima. “O Brasil na ALCA: dimensões do comércio agroindustrial”. *Preços Agrícolas*, ano 13, n.145, p.8-13, novembro 1998.

VALVERDE, Sebastião R. e TEIXEIRA, Erly C. “Impactos do acordo da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) no comércio internacional”. *Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Natal, RN: SOBER, 1997. (CD-ROM)

WAQUIL, Paulo D. “Cenários de integração regional: impactos sobre o setor produtivo de grãos no Mercosul”. *Anais do I Encontro de Economia e Econometria da Região Sul*. Florianópolis, SC: 1998. (CD-ROM)