

MERCADO INTERNACIONAL DE PRODUTOS DE BASE - PRINCIPAIS LINHAS DE AÇÃO DO BRASIL

MIN. RONALDO COSTA (*)

1 — *Introdução:*

É notório o estímulo dado pelo atual Governo à exportação. Segundo estimativas recentemente apresentadas pelos Senhores Ministros da Fazenda e do Planejamento, o Brasil deverá exportar, em 1971, mercadorias no valor de 3 bilhões de dólares, dos quais cerca de 600 milhões de dólares em manufaturados.

Esse último aspecto põe em relêvo a razão primordial da ênfase dada, no plano externo, pelo Governo aos problemas do mercado de produtos de base: apesar do aumento vertiginoso da exportação de manufaturas, êles ainda constituirão 4/5 da exportação brasileira em 1971. Dadas as projeções de aumento das vendas brasileiras para o exterior de minérios e de carnes, é provável que no próximo decênio a relação manufaturas/produtos de base não se afaste substancialmente dessa proporção.

É bem verdade que alguns dos problemas do comércio de produtos de base são comuns aos de manufaturas. O exemplo flagrante é a forte tendência protecionista manifestada em alguns setores dos países industrializados. Outros, porém, são, por assim dizer, particulares do comércio inter-

nacional de produtos de base, como, por exemplo, a forte tendência à instabilidade conjuntural da receita de exportação da maioria dêsses produtos.

Antes de se passar a uma análise sumária do relacionamento entre desenvolvimento econômico e comércio de produtos de base, uma palavra sobre as razões que impelem uma alta taxa de crescimento das exportações de determinado país. Embora o Brasil esteja numa fase altamente dinâmica de incremento de suas exportações, o exemplo extremo é o caso japonês. Em 15 anos, isto é, de 1953 a 1968, as exportações japonesas subiram de 1,275 milhões de dólares, ou seja menos de 1/3 da cifra total da exportação da época da América Latina (então quase 6 bilhões de dólares), para 12,780 milhões de dólares, isto é, praticamente a mesma cifra das exportações latino-americanas em 1968.

Em outras palavras, enquanto estas dobraram em quinze anos, a exportação japonesa mais do que decuplicou, com uma taxa cumulativa anual de crescimento da ordem de 16%.

* O autor é Secretário Geral-Adjunto do Itamaraty para Assuntos Econômicos.

As razões de uma alta taxa de crescimento são, na verdade, duas: (1) a capacidade de — setor exportador se ajustar às mudanças de demanda mundial; (2) a manutenção — ou melhoria, da capacidade competitiva de seus produtos vis-à-vis de seus concorrentes.

No tocante à primeira dessas razões, o Japão aumentou, no período 1953-1967, a participação de “maquinaria” em sua pauta de exportação de 15 para 42%, enquanto os itens “alimentos” e “têxteis” decresceram de 46 para 20%.

Com respeito à melhoria de sua capacidade competitiva, note-se que, no período 1960-1967, o preço médio das exportações japonesas caiu em 5%. Nos demais países industrializados, com exceção da Itália, em que se notou também pequena baixa, os preços de exportação aumentaram no período em questão.

É explicável, pois, por êsses fatores, o comportamento japonês em matéria de sua crescente participação no comércio internacional.

Aplicado o exemplo japonês ao caso brasileiro, chegar-se-iam às seguintes conclusões gerais:

- 1) é necessário estimular a exportação de manufaturas, minérios e carne, produtos em que existe demanda crescente mundial;
- 2) a capacidade competitiva só pode ser mantida com uma política cambial realista, com uma relativa estabilidade de preços e com um incremento substancial na produtividade.

O exemplo japonês parece ainda contrariar a tese sustentada pelo Bra-

sil — e por quase todos os países em desenvolvimento — de que existe uma tendência inerente de deterioração dos termos de intercâmbio dos exportadores de bens primários. Mais adiante, ver-se-ia que tal não é o caso e que, portanto, é válida a tese brasileira.

Passemos agora ao relacionamento do comércio de produtos de base — ou do comércio internacional em geral — com o desenvolvimento econômico.

Se equacionarmos desenvolvimento econômico com a taxa de aumento de produto nacional líquido de um país, parte-se do ponto inicial em que a taxa desse aumento é função do volume anual de investimento e da eficiência relativa de sua aplicação. O volume anual de investimento depende, por sua vez, estreitamente, do nível geral de poupança do país, que se compõe da poupança interna e do influxo líquido de recursos externos. Este último, por sua vez, compõe-se do fluxo líquido financeiro não relacionado com a importação de mercadorias (contas de capitais) e do saldo das transações de bens e serviços.

É óbvio que o valor total das exportações é, na maioria dos casos, a componente-chave desse saldo. Introduza-se, porém, aqui uma nota qualitativa. A expansão das exportações, e o consequente alargamento de capacidade de importar, não é um fim em si mesmo e não é necessariamente útil ao processo de desenvolvimento econômico. Ela só o é na medida em que as importações venham a crescer o volume de recursos destinados a investimento.

Evidentemente, por si só, o esforço exportador tem efeitos qualitativos be-

neticos sobre o custo da produção e a escala do mercado, o nível de emprego interno, a importação de tecnologia mais avançada e a especialização da mão-de-obra, fatores esses que redundam em uma maior eficiência produtiva.

11 — *Problemas Genéricos do Mercado de Produtos de Base*

Podem-se dividir em três categorias principais os problemas genéricos do mercado internacional de produtos de base:

- 1) a deterioração de seus termos de intercâmbio, isto é, a tendência de se tornarem relativamente baratos quando comparados com as manufaturas importadas;
- 2) a forte instabilidade no nível de preços — e portanto da receita de exportação — de alguns desses produtos;
- 3) a relativa inelasticidade da demanda no mercado internacional pela maioria dos produtos básicos.

A deterioração dos termos de intercâmbio dos países em desenvolvimento pode ser vista em toda sua magnitude, se se tiver presente que, segundo dados da UNCTAD, no período 1960/1967, sua perda líquida foi de 17,2 bilhões de dólares, ou seja, 42% da ajuda externa que receberam.

Outro exemplo mais recente, e que toca mais diretamente ao Brasil, prende-se ao caso do café. Apesar de três anos sucessivos de consumo mundial superior à demanda, da forte redução dos estoques brasileiros e da perspec-

tiva incerta sobre a capacidade produtiva brasileira a médio prazo, os preços atuais dos cafés Arábica, em dólar, são praticamente idênticos, em termos nominais, aos que vigoraram há duas décadas. Se se deflacionarem esses preços por qualquer índice que reflita a perda do poder aquisitivo do dólar, poder-se-á ter em mente, na sua devida proporção, o drama da deterioração dos termos de intercâmbio dos produtos primários.

A forte instabilidade no nível de preços de alguns produtos primários é ilustrada em comportamento errático dos preços de cacau. Recentemente, no curto espaço de 18 meses, os preços desse produto flutuaram em 240%. Não se deve essa oscilação à gigantesca defasagem entre produção e demanda, mas, na realidade, à existência de regras, condições e instituições que propiciam a especulação.

Tomando dados mais gerais, verifica-se o seguinte:

- a) que entre 1945 e 1960, as variações médias de preços dos produtos primários foram superiores às variações em volume desses produtos em 37%;
- b) em 1958, o valor das exportações de produtos primários caíram, em relação a 1957, em cerca de 3 bilhões de dólares;
- c) as variações de estoques nos países importadores — a par de atividades especulativas — tendem a ser uma das causas principais dessa instabilidade conjuntural; a utilização de uma tonelada ou de uma saca acumulada em estoque no ano an-

terior, leva no ano seguinte a um decréscimo real de 2 toneladas ou sacas na exportação; é comum aumentarem de 2 a 3 vezes de um ano para outro estoques de determinadas mercadorias, como café, cacau, minérios não ferrosos.

A *relativa inelasticidade da demanda* pelos produtos chamados tradicionais nos países em desenvolvimento vem tomando feições dramáticas.

Podem ser apontadas como principais causas:

- a) a política protecionista e autárquica dos países industrializados;
- b) a competição de sintéticos e substitutos e as inovações tecnológicas em geral;
- c) a mudança de padrões de consumo mundial;
- d) inelasticidade no consumo de determinados bens, quando a população atinge a certo nível alto de renda.

Os seguintes exemplos comprovam a asserção da relativa inelasticidade pela maioria dos bens primários exportados por países em desenvolvimento.

- i) em 1938, o comércio internacional totalizava 50 bilhões de dólares, dos quais 65% eram praticados pelos países industrializados; em 1967, o comércio mundial já montava a 442 bilhões, mas a percentagem dos desenvolvidos subira para 70%;
- ii) entre 1960 e 1968, a participação dos países subdesenvolvidos

no comércio de matérias-primas caiu de 36,1% para 31,9%;

- iii) entre 1960 e 1968, as exportações dos países desenvolvidos cresceram de 100%, ao passo que as dos subdesenvolvidos em apenas 60%; se estes tivessem mantido o mesmo ritmo daquelas, teriam tido um acréscimo de 11 bilhões de dólares em sua receita de exportação;

- iv) tomando uma base de comparação mais remota, verifica-se que, em 1928, a receita de exportações dos países subdesenvolvidos superava suas despesas de importação em 1,7 bilhões de dólares; em 1957, o panorama se havia invertido, com um saldo negativo de 3,4 bilhões de dólares;

- v) a tendência autárquica de áreas industrializadas, como a CEE, as leva a ter que dar subsídios irracionais em determinados momentos para se desfazer de excedentes; em algumas ocasiões, chegarem êsses subsídios a cerca de 300% do valor do produto no mercado internacional, como foi o caso do açúcar, ou da ordem de 100%, como no caso do trigo.

Convém salientar que não se pode generalizar em relação a todos êsses pontos. A situação dos países exportadores de petróleo e derivados tem sido das mais favoráveis, dado o rápido incremento do consumo desses produtos; da mesma forma, esteve longe de ser desesperadora a posição dos exportadores de minérios não ferrosos; a situação, no entanto, tem sido par-

ticularmente difícil para os produtores de matérias-primas não-agrícolas, de alimentos tropicais e de clima temperado.

III — *Diretrizes Gerais da Posição Brasileira em Matéria de Produtos de Base:*

A experiência brasileira indica que existem dois caminhos principais, a serem trilhados simultaneamente, para rompimento do círculo vicioso do subdesenvolvimento.

São eles:

- i) a industrialização interna e
- ii) a mudança das regras que regulam o comércio internacional.

Esses dois caminhos são baseados nas seguintes premissas:

- a) o esforço de desenvolvimento deve concentrar-se primordialmente na criação de um grande mercado interno integrado e requer uma relativa estabilidade econômica-financeira, assim como uma ação governamental administrativa eficiente;
- b) como alternativa atual e, ao mesmo tempo, pre-requisito para a criação do grande mercado interno, torna-se indispensável contarmos, a curto e médio prazos, com volume crescente do aporte externo, sob as formas de receitas de exportação e financiamento internacional;
- c) a cada estágio de desenvolvimento do país corresponderá a necessidade de absorver, principalmente através da transação no mercado internacional, determinado volume (de determi-

nado tipo) de tecnologia gerada no exterior.

A opção da abertura para o mercado externo decorre, essencialmente, de:

- a) necessidade de aumentar a capacidade de importação do país, a fim de permitir a aquisição, em volume crescente, dos insumos e bens de equipamento destinados a manter o desenvolvimento acelerado do processo de industrialização;
- b) conveniência de, numa fase prévia à criação do grande mercado interno, utilizar plenamente a capacidade de produção instalada no país e criar condições para sua expansão;
- c) necessidade de manter em nível adequado a capacidade de endividamento externo do país;
- d) impossibilidade prática e inviabilidade econômica de se percorrer, em matéria de ciência e tecnologia, os mesmos caminhos percorridos pelos países desenvolvidos (necessidade do "salto tecnológico").

Em consequência, a política brasileira em matéria de comércio internacional persegue, nos campos bilateral e multilateral, os seguintes objetivos:

- a) Ampliação das receitas de exportação geradas pelo comércio de produtos de base, manufaturas e invisíveis;
- b) expansão do volume e melhora dos termos e condições de financiamento internacional;

BIBLIOTECA - Brasília - BANCO MUNDIAL

- c) criação de condições de acesso pleno, e a custos mais baixos, a toda a gama de soluções tecnológicas disponíveis nos países industrializados.

A ampliação das receitas de exportação é buscada principalmente através de:

- a) uma política de taxa de câmbio flexível e de incentivos à exportação;
- b) medidas internas que favorecem investimentos e racionalização dos setores e indústrias com disponibilidade ou potencial da exportação;
- c) a conclusão de convênios internacionais de produtos de base, para evitar a deterioração dos termos de intercâmbio, e outras medidas para melhorar o acesso de produtos de países em desenvolvimento aos mercados de países industrializados.

A expansão do volume e melhoria dos termos e condições de financiamento internacional influenciam a orientação das nossas correntes de comércio. Exemplo flagrante mais recente foi a conclusão do convênio para importação de trigo do Canadá, em bases concessionais; exemplos mais rotineiros são os que se referem à aquisição de equipamento e à implantação de indústrias com grande componente de material importado.

A preocupação governamental de importar tecnologia para acelerar o desenvolvimento também afeta o intercâmbio comercial do país, tanto no tocante ao seu volume quanto à sua

orientação. Não só a tecnologia importada leva à substituição de importações de produtos, como também gera importações de equipamentos de países ou regiões capazes de propiciar a tecnologia requerida pelo processo de desenvolvimento nacional. Idealmente, um dos critérios prioritários para a seleção dos investimentos externos, privados ou públicos, é o de estimular aquele que traz um aporte de *know-how* não disponível no país.

IV — Os Convênios Intergovernamentais de Produtos de Base:

Os convênios intergovernamentais de produtos de base, que podem ser bilaterais ou multilaterais, têm como propósitos fundamentais: (a) minorar as flutuações dos preços desses produtos no mercado internacional; (b) assegurar preços remuneradores para produtores e equitativos para consumidores; (c) proporcionar o ordenamento de mercado e assegurar o suprimento.

Os mais importantes convênios de produtos de base em vigor são os relativos a café, açúcar, estanho e trigo. O Brasil é membro dos dois primeiros; o último, que está com suas cláusulas econômicas suspensas, após violenta guerra de preços entre Canadá, Estados Unidos, Austrália e Comunidade Econômica Européia, será objeto de renegociação, com a participação do Brasil, a partir de 18 de janeiro, em Genebra.

As opiniões sobre a validade e eficácia desses instrumentos são muito controversas. Pessoalmente, situo-me entre os que consideram que os dois acordos de que fazemos partes — café e açúcar — foram benéficos não

só para o Brasil, mas para o conjunto de países membros, inclusive importadores.

A principal crítica que se faz contra os convênios de produtos de base é a de que tendem a "congelar" determinadas situações, que, tendo um dinamismo próprio, tornam em pouco tempo obsoletos ou superados êsses instrumentos. Essa crítica seria válida se os convênios, via de regra, não incorporassem cláusulas de revisão periódica, que permitem sua adaptação e evolução. É forçoso, reconhecer, porém, que certos convênios são elaborados partindo como fixa determinada conjuntura, tida como permanente ou semi-permanente. Uma reversão estrutural torna o instrumento difícil de fazer funcionar a contento.

Foi o que ocorreu, por exemplo, com o Convênio Internacional do Café, que, negociado dentro de um regime crônico de superprodução, viu-se a braços com três anos sucessivos de deficit de produção mundial e com perspectivas bastante diversas daquelas que lhe deram origem. Isso levou os países importadores, na sessão do Conselho de Organização Internacional do Café, em agosto de 1970, a dar uma decisão política com vistas a forçar deliberadamente uma substancial baixa nos preços. O Convênio, que já vinha abalado pela controvérsia sobre o café solúvel entre o Brasil e os Estados Unidos, recebeu, além dêsse, novo golpe, qual seja a demora e as qualificações com que o Congresso norte-americano passou a legislação que habilita o Executivo a aplicá-lo.

A sorte do Convênio Internacional do Café é, pois, das mais incertas e

as perspectivas de sua renegociação, que deverá ocorrer nos últimos meses de 1972 e primeiros meses de 1973, são pouco favoráveis. É possível que mesmo antes dessa ocasião entre em colapso o Acôrdo, seja pelos efeitos da "decisão política" acima referida, seja pela atitude final que vierem a tomar os Estados Unidos em relação ao denominado "caso do solúvel".

Um balanço objetivo, porém, do Convênio, nos seus 8 anos de existência passados, há de reconhecer seus benefícios. Apenas para dar um exemplo, a relativa estabilidade e tranquilidade que proporcionou, permitiu ao Governo brasileiro — sem dúvida com erros e equívocos — encetar uma maciça reestruturação da economia cafeeira, que há de produzir vantagens para o país a médio e longo prazos.

O Convênio Internacional do Açúcar apresenta feições ainda mais alentadoras, sob o ponto de vista de esforços intergovernamentais de estabilização de mercado de produtos de base.

Existente desde antes da II Guerra Mundial, o Convênio do Açúcar funcionava graças à estreita cooperação existente entre Cuba, o maior produtor, e os Estados Unidos. Rompido êsse estado de coisas no início da década dos 60, o Convênio do Açúcar desintegrou-se rapidamente. Agravou-se a situação com a crescente compartimentalização do comércio internacional do açúcar. O Reino Unido tinha a quase totalidade de seus suprimentos regulado por um acôrdo preferencial, que reserva seu mercado aos fornecedores da Comunidade Britânica; a legislação açucareira norte-ame-

ricana dividiu, por meio de um sistema de quotas, o mercado dos Estados Unidos entre produtores domésticos e países estrangeiros selecionados; a Comunidade Econômica Européia, dentro de seu regime de subvenção à sua produção agrícola, passava de importador líquido a exportador. O mercado "livre" tornou-se um mercado residual, onde as cotações se aviltavam dia a dia. Nem por isso deixava de ser importante para países, como o Brasil, que colocavam nesse mercado 50% ou mais de sua disponibilidade de exportação. Após vigentes esforços, e um período de preços extremamente deprimido, foi possível, em fins de 1968, negociar-se novo Convênio Internacional de Açúcar, sem a participação dos Estados Unidos e a CEE.

Apesar disso, os resultados são extremamente satisfatórios: os níveis de preços estão duas vezes e meia acima dos registrados em fins de 1968, havendo a ascensão se processado de forma paulatina e colocado o produto em nível pelo menos equivalente ao custo médio da produção dos exportadores membros do Convênio.

Esses dois exemplos de êxito em Convênios Internacionais não significam que esforços em outras áreas não hajam malogrado. Além da referência já feita ao Acôrdo sobre o trigo, cabe salientar numerosas iniciativas que não deram frutos. Há 14 anos que se tenta negociar um Convênio Internacional de Cacau, havendo de permeio ainda um extemporâneo acôrdo de produtores. Tentativas no tocante a sisal, algodão, chá, óleos vegetais, banana, cobre, borracha e minério de ferro fracassaram ou ainda se encontram em fase de gestação.

Uma palavra agora sobre as possíveis modalidades de convênios de produtos de base. De uma maneira simplificada se pode admitir quatro padrões:

- i) de quotas
- ii) de "buffer-stock" ou estoques de reserva
- iii) de preços
- iv) contratos multilaterais de compra e venda

Os convênios de quotas se caracterizam por limites físicos, isto é, contingentes quantitativos impostos à exportação, importação, vendas, ou à produção.

Os esquemas de tipo "buffer-stock" são essencialmente arranjos financeiros, pelos quais excedentes temporários são retirados do mercado por uma autoridade aceita pelos participantes e repostos em determinadas condições de preços.

Os acôrdos de preço giram em torno de compromissos de comprar e vender somente a determinados níveis de preços. Na sua forma mais simples, é um cartel de produtores.

Os contratos multilaterais de compra e venda estabelecem obrigações definidas de transacionar quantidades determinadas a preços também previamente estabelecidos. Os exportadores se comprometem a vender e os importadores a comprar nessas condições.

Na realidade, nenhum esquema vigente é uma expressão "pura" de uma dessas modalidades. Incorpora elementos de outras ou é uma combinação delas.

SUMMARY

The author discusses initially the reasons which drive a country towards a high growth rate. As example he mentions Japan, which increased its export in more than ten times, within a period of fifteen years, presenting a cumulative annual average growth of 16% approximately. Based on the Japanese case, he comes to the conclusion that Brazil needs to increase its participation in the international commerce. To attain such goal the government must: (a) stimulate the export of manufactured goods, mineral and meat products, whose demand is everincreasing throughout the world, and (b) maintain competitive quality by a realistic exchange policy, which includes relative estability of prices and a substantial increase in the productivity.

The author analyses the main general problems of the international market for primary products, such as: (a) deterioration of the exchange terms; (b) price level severe instability; and (c) relative inelasticity of demand on the major part of the primary products.

According to the author the Brazilian experience regarding the primary product exports indicates two ways to be followed simultaneously, in order to break the vicious circle of underdevelopment: (i) internal industrialization and (ii) change of the laws which govern international commerce.

In his comments the author outlines the fundamentals of those two ways, the reasons which recommend the opening for the international market and the objectives of the Brazilian policy toward the international commerce, among which he emphasises the increase of the export revenue, generated by the commercialization of the primary products, manufactures and invisibles. He explains that the increase of the export revenue is being searched essentially through: (a) a flexible exchange rate policy and export stimuli; (b) domestic measures which encourage investments and rationalization of sectors or industries with availability or potentiality of export goods, and (c) conclusion of international agreements on primary products, in order to avoid deterioration of the exchange terms and other measures to improve the launching of goods from the developing countries into the industrialised country markets.

The author ends by analysing the international agreements of primary products and discussing the agreements in which Brazil is a party, such as the Coffee Agreement and the Sugar Agreement.