

O PAPEL DAS FILIPINAS E DA TAILÂNDIA NO COMÉRCIO AGRÍCOLA MUNDIAL

André Meloni Nassar, diretor geral do Icone e Saulo Nogueira, pesquisador do Icone

INTRODUÇÃO

Neste encarte apresentamos as Filipinas e a Tailândia, os últimos dois países da série que abordamos sobre a agricultura asiática. Já tendo apresentado China, Índia, Indonésia e Malásia, fechamos no encarte a série de textos sobre a agricultura misteriosa e pouco compreendida no Brasil. No final, apresentamos conclusões e perspectivas sobre as oportunidades de comércio com esses países.

Os dois países apresentados são bastante engajados no comércio exterior agrícola, assim como nas negociações internacionais de comércio. Além disso, suas sociedades já se encontram em estágio avançado de urbanização, com grande parte de seu povo vivendo nas cidades. Assim, percebe-se nos dados de consumo certos hábitos típicos de cidades urbanas: a compra de alimentos processados em supermercados e o consumo de refeições fora de casa. As importações têm o grande papel de suprir a demanda por

esses alimentos, portanto elas têm se tornando comum. Talvez, devido a isso seus governos têm participado ativamente das negociações comerciais da OMC, buscando abrir os mercados agrícolas no exterior e reduzir os subsídios nos países desenvolvidos.

No entanto, as Filipinas buscam nas negociações a inclusão de mecanismos de proteção diferenciados para países em desenvolvimento, como produtos especiais e mecanismos de salvaguardas. A Tailândia, de outro lado, conta com subsídios para seus agricultores e, assim, coloca mais ênfase na abertura de mercados para suas exportações, como no caso de arroz e frango. O último compete com as exportações brasileiras para a região, junto com produtos como legumes e frutas processadas. Porém, as Filipinas, por ser um grande comprador de carnes, oferece oportunidades para os exportadores brasileiros.

FILIPINAS

1. Macro tendências do setor agrícola

A agricultura das Filipinas tem tido um desempenho irregular nas últimas décadas e, assim, tem sido tema de grande debate nacional e disputa política. O baixo desempenho em comparação aos países vizinhos preocupa os formuladores das políticas agrícolas do país. No entanto, a política do setor não depende da proteção fronteiriça, por meio de alíquotas tarifárias, como em alguns países da região. Com a entrada na OMC, as tarifas médias agrícolas foram reduzidas de 19%, em 1998, para 12%, em 2006. Por ser dependente das importações de certos alimentos, e já possuir uma parcela relevante da população vivendo nas cidades, diferentemente de outros países da região, o governo parece ter priorizado os consumidores na política nacional, colocando menos peso na defesa da produção contra importações. Ao participar do grupo protecionista G-33 – bem como do G-20 – que engloba alguns países em desenvolvimento favoráveis à liberalização comercial, o governo mostra apoiar a redução dos subsídios agrícolas nos países desenvolvidos, mas, ao mesmo tempo, defende o uso de mecanismos especiais para países em desenvolvimento, como os produtos especiais, os produtos sensíveis e as salvaguardas para países em desenvolvimento.

Pouco se sabe no Brasil sobre a agricultura das Filipinas, devido à quase inexistência de comércio entre os dois. As exportações agrícolas das Filipinas são pequenas e concentradas na sua região. Já as importações agrícolas estão concentradas em *commodities*, e seus principais fornecedores são países de origem inglesa, tais como os Estados Unidos e a Austrália. Certamente, as Filipinas são o país mais ocidentalizado dentre aqueles discutidos nos últimos encartes (China, Índia, Indonésia, Malásia e Tailândia).

Existem dois grandes entraves para o desenvolvimento da agricultura nas Filipinas: a baixa produtividade agrícola e a falta de recursos financeiros. No primeiro caso, o governo se esforça para aumentar a produtividade por meio de investimentos em sementes melhoradas e da extensão rural, para educar o agricultor em técnicas que resultam numa melhor colheita. No entanto, as condições geográficas do país, o tamanho das propriedades, e a falta de sementes melhoradas prejudicam esse esforço.

País composto por milhares de ilhas, a logística entre elas e os centros de processamento e consumo é penosa, apesar de que grande parte das culturas encontra-se nas duas principais ilhas (Luzon e Mindanao). As terras sem irrigação apresentam baixos índices de produtividade e, portanto, o governo tem aumentado os investimentos nos sistemas de irrigação. Somente 45% das terras próprias para irrigação (acima de 3 milhões de hectares) recebem irrigação e, portanto, a produção deve aumentar com os investimentos em equipamentos, infra-estrutura e máquinas a serem instalados no futuro. Ademais, o governo se esforça para transformar áreas marginais (dependentes de chuva) em terras irrigadas onde a produtividade é na média 30% mais alta. Ocorre muita perda dos alimentos durante o transporte até os pólos

de consumo e de exportação, assim o governo está investindo na logística para reduzir as perdas pós-safra, isto é, em rodovias e no transporte refrigerado.

Outro problema é o tamanho das propriedades rurais. Além de já serem pequenas, o tamanho médio tem caído nos últimos anos devido a uma lei de 1998 que limita o tamanho a 5 hectares, impedindo assim ganhos de escala na produção das propriedades. Essa lei teve a intenção de distribuir terras para a população rural, oferecendo oportunidades para que os mais pobres pudessem ter o próprio terreno. O tamanho da maioria (67%) das propriedades é abaixo de 2 hectares enquanto apenas 6% têm tamanho acima de 7 hectares. Fica claro que a produtividade nessas pequenas unidades torna-se um grande desafio. As propriedades maiores dedicam-se ao plantio de culturas de maior valor agregado, principalmente aquelas voltadas para a exportação. Com 96% das propriedades na forma de individual, outras formas, tais como parcerias, corporações, empresas privadas e cooperativas são praticamente inexistentes.

Programas de extensão rural pretendem capacitar os produtores para a melhor utilização de fertilizantes, de acordo com as condições de solos e variedades, assim como informar sobre a disponibilidade de sementes melhoradas. Grande parte das novas terras desenvolvidas para a agricultura é destinada ao plantio de culturas de maior valor agregado, voltadas para a exportação. Percebe-se isso no crescimento da pecuária, e na produção do milho, usado como alimento para a avicultura. O grande desafio para as *commodities* que fazem parte da cesta básica do consumidor filipino parece estar no aumento da produtividade das suas culturas. Certamente existe potencial para melhorar a produtividade por hectare. O baixo uso de irrigação, fertilizantes ou de sementes melhoradas indica que a produção de arroz, milho, açúcar, entre outros, pode aumentar de forma significativa usando as mesmas áreas plantadas atualmente.

Mais um grande entrave para o setor, e a principal razão de seu baixo desempenho, é a falta de crédito e de recursos para investimentos. A ausência de crédito aos pecuaristas e os baixos retornos nos investimentos foram as principais causas da retração da produção de carne bovina e de leite observada no fim dos anos 90. Buscando sanar as restrições de financiamentos, o governo filipino criou uma política de crédito rural, em que os bancos fornecem empréstimos a juros reduzidos para os pequenos agricultores. Mesmo que essa política tenha promovido aumento do número de empréstimos, a maioria dos produtores ainda não tem acesso a ele. Grande parte dos empréstimos (90%) foram feitos pelos bancos do setor privado, porém esses evitam trabalhar com os pequenos agricultores devido ao risco elevado das transações. A saída dos pequenos agricultores tem sido obter empréstimos no mercado informal. Ademais, a falta de recursos do Ministério de Agricultura afetou os projetos do governo de desenvolver infra-estrutura de irrigação em certas regiões do país.

Existem políticas agrícolas visando ao desenvolvimento do setor, seja por meio da melhoria da logística do campo para

os centros urbanos, seja pelo apoio às cooperativas, seja ao oferecer incentivos fiscais para investimentos. No entanto, a percepção geral é que essas políticas não têm gerado resultados satisfatórios para o setor agrícola. Além disso, a legislação sobre as terras não deixa claro como contornar o problema da restrição quanto ao tamanho das propriedades. Existem mecanismos de apoio de preço para arroz, milho e açúcar, produtos considerados essenciais para a cesta básica nacional. No entanto, o total oferecido pelo governo é ínfimo, não chegando nem perto do limite (*de minimis*) de 10% do valor de produção, como estipulado nas regras da OMC.

Devido à falta de desenvolvimento da indústria alimentícia no país, grande parte das exportações se dá em matérias-primas e produtos básicos. Por exemplo, o açúcar exportado é em forma de melaço, enquanto o açúcar refinado é importado. No café, exporta-se o grão verde, enquanto o café solúvel é importado para consumo doméstico. No entanto, em certos produtos a indústria alimentícia tem alcançado certo grau de maturidade, como é o caso das carnes. Nesse setor, as carnes são preparadas por empresas nacionais e estrangeiras para abastecer o mercado doméstico.

2. Característica da produção agropecuária

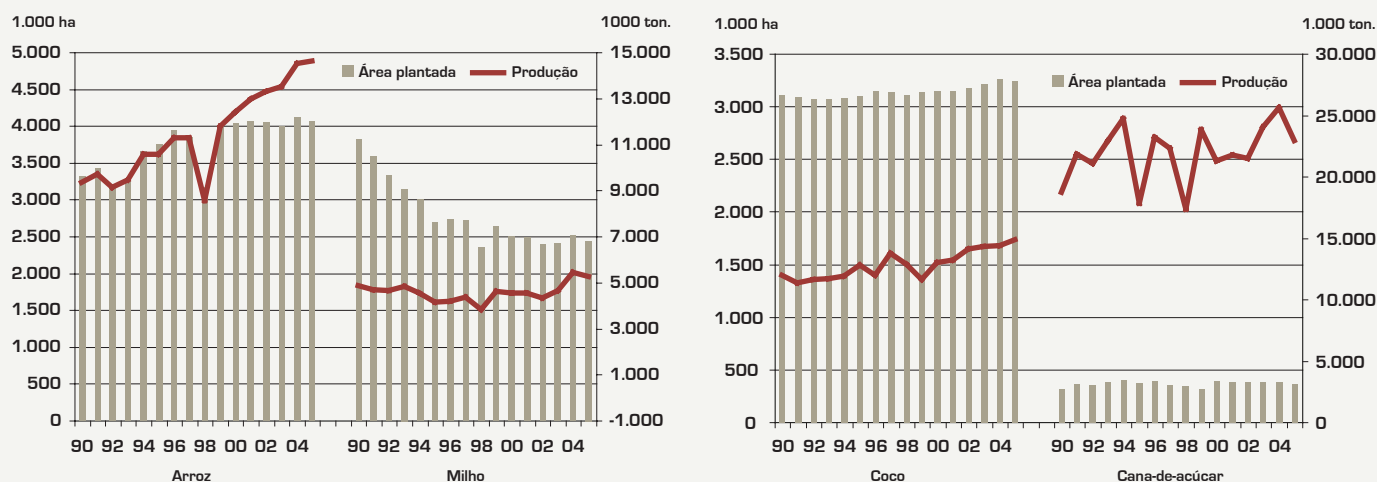
O histórico da colonização do país ajuda a explicar a estrutura e a escolha de produtos da produção agrícola corrente. Assim como na época em que produtos como borracha e fumo eram exportados para os países europeus, existe hoje um volume relevante de exportação de produtos tropicais que são importantes para atrair recursos externos, como é o caso do cacau, da borracha, do coco e do café. Esses produtos continuam tendo forte presença no setor agrícola. As outras culturas importantes da produção agrícola são: arroz, milho, cana-de-açúcar. São produ-

tos da cesta básica e consumidos principalmente pela população filipina. Percebe-se que existe uma dualidade na produção agrícola: alimentos são produzidos para abastecer o consumo doméstico e os produtos tropicais abastecem o mercado externo.

Quanto à estrutura de produção, não parece existir diferença entre os diversos produtos cultivados. Embora os rendimentos das culturas sejam baixos, o país tem conseguido aumentar a produtividade de diversos produtos. A produção de arroz cresceu rapidamente, de 9 milhões de toneladas, em 1990, para acima de 14 milhões de toneladas em 2005. O crescimento da produção aconteceu devido ao aumento de área plantada de 1990 a 1999. No entanto, de 2000 em diante, a área plantada permanece estável, enquanto a produção cresceu quase 3 milhões de toneladas em 5 anos, mostrando incremento da produtividade. A produtividade do milho também cresceu de forma significativa durante o mesmo período. A produção se manteve relativamente estável enquanto a área plantada caiu de cerca de 4 milhões de hectares para 2,5 milhões de hectares, o que resulta em um aumento de 60% na produtividade. A produção de coco também mostra ganho de produtividade, embora a área plantada também tenha crescido em 15 anos. Outro produto que teve grande aumento na produtividade foi a borracha, cuja produção subiu de 170 mil toneladas para 300 mil toneladas, enquanto a área plantada manteve-se estável. De outro lado, em café e cana-de-açúcar os ganhos de produtividade foram tímidos durante o mesmo período.

As plantações de frutas tiveram grande avanço na produção. A de banana subiu de 3,5 milhões de toneladas para 6,6 milhões de toneladas durante o período. O abacaxi teve aumento de 1,4 milhão de toneladas para 1,8 milhão de toneladas, enquanto a manga foi de 450 mil toneladas para 1 milhão de toneladas. Essas culturas são localizadas principalmente na Ilha de Mindanao, onde a fertilidade do solo permite melhores resultados. Observa-se que a área cultivada nas culturas mais tradicionais

Produção e área plantada das principais culturas



e associadas aos produtos da cesta básica está estável (cana-de-açúcar e açúcar), ou até mesmo caindo (milho), ao passo que produtos de maior agregado como frutas estão se expandindo.

Na pecuária, a produção de carnes teve crescimento constante em suíno e frango, enquanto a carne bovina permaneceu relativamente estável. A carne suína teve maior expansão, com a produção nacional subindo de 800 mil toneladas para 1,4 milhão de toneladas de 1990 a 2005. O frango foi de abaixo de 300 mil toneladas para acima de 600 mil toneladas, enquanto a produção bovina permaneceu entre 100 e 200 mil toneladas durante o mesmo período. Carne de búfalo é também uma importante fonte de carne, representando cerca de um terço do total produzido. A produção de carne de búfalo segue estável.

As Filipinas passaram por uma crise de febre aftosa entre 1994 e 1995, o que levou a uma mudança na tendência da produção de carne bovina. A produção, que vinha crescendo lentamente, passou a cair a partir de 1999. Isto se refletiu em aumento da produção de carne de frango e de suínos. No entanto, especialmente no caso dos suínos, é preciso lembrar que cerca de dois terços do estoque de animais é produzido em pequenas propriedades onde o suíno é engordado em pocilgas não-industriais. A produção comercial de suínos representa apenas um terço do rebanho deles do país. A carne ovina também tem certa relevância na produção, que vem crescendo, passando de 23 para 35 mil toneladas de 1990 a 2005.

O setor de pescados é bastante relevante em termos de consumo de proteínas. É um dos setores que mais cresceram no período recente em comparação aos demais de produção de alimentos. O seu valor adicionado cresceu 6,7% de 2000 a 2006, ao passo que a pecuária cresceu 2,4% e as aves cresceram 3,3% no mesmo período. É um importante setor exportador, exportando cerca de 80% da produção de pescados processados.

A importação de carne bovina é importante no suprimento doméstico, representando, em média, 18% da produção nacional, e chegou a representar um quarto em 2004. No caso da

carne suína e de frango, as importações representaram na média cerca de 3% da produção nacional durante o mesmo período.

3. Mudanças fundamentais no consumo de alimentos

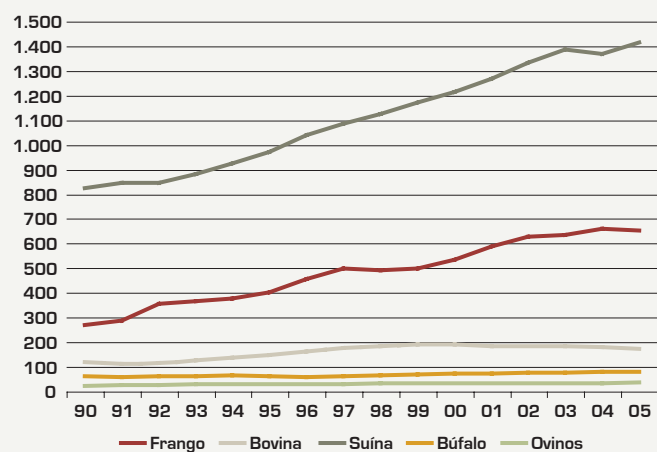
As Filipinas são um país com cerca de 85 milhões de habitantes, sendo que mais da metade dela já vive nas cidades. Ao contrário da situação de vários países asiáticos em desenvolvimento, o processo de urbanização encontra-se mais avançado. Chama atenção a grande diferença de renda entre as populações urbana e rural: a renda *per capita* média urbana é 2,4 vezes mais alta que a rural.

O consumo de alimentos passou por algumas mudanças nos últimos anos. Houve certa diferenciação no consumo de alimentos, indicando sinais do efeito graduação, em que o consumo de produtos de maior valor agregado cresce com o aumento da renda da população. Carnes, pescados, leite, ovos e óleos vegetais tiveram uma maior presença do prato da população em 2003 em comparação a 1993. O consumo de carnes cresceu de forma significativa entre 1993 e 2003, especialmente de frango e carne suína, com destaque para a última. No caso dos pescados, embora o crescimento não tenha sido muito elevado, eles ainda predominam como principal fonte de proteína animal para a população, apresentando o maior consumo *per capita*. O consumo de lácteos aumentou significativamente, sobretudo no caso dos processados.

O consumo de frutas caiu durante o período, talvez devido ao foco na exportação dos produtos. No entanto, é preciso salientar que o consumo de manga segue tendência inversa e está crescendo. É nesse setor em que se pode encontrar empresas multinacionais investindo em produção e distribuição.

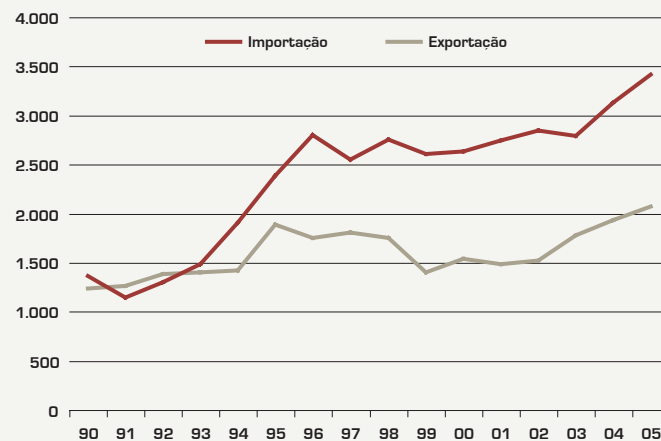
Assim como nos outros países pobres da Ásia, o consumo *per capita* de arroz é bastante elevado, sendo o dobro da quantidade da China ou Índia. Da mesma forma, o consumo de carne suína

Produção de carnes (mil toneladas)



Fonte: Bureau of Agricultural Statistics, Dpt. of Agriculture

Saldo comercial agrícola (milhões de dólares)



Fonte: National Statistics Office, 2006

também é elevado. De todas as carnes, o consumo de carne de frango é o mais baixo em relação ao Continente Asiático.

Devido à baixa renda média da população, os gastos com alimentos ainda representam cerca de 47% da renda domiciliar, bastante alto para níveis internacionais. No entanto, a parcela da população mais rica aumentou os gastos com alimentação fora de casa, passando de 4,2% dos gastos domiciliares em 1994 para 5,3% em 2003. Assim, a presença de redes de restaurantes e de *fast-food* cresceu nos últimos anos. Os clientes gostam desses locais devido à praticidade de comer fora de casa e pelo *status* associado ao consumo de alimentos típicos do mundo ocidental.

4. Comércio internacional

Desde 1994 as Filipinas importam mais produtos agrícolas que exportam, resultando num saldo comercial agrícola negativo de US\$ 1,4 bilhão em 2005. Os especialistas argumentam que a abertura comercial depois da entrada na OMC em 1995 prejudicou o saldo comercial do país. Grande parte das exportações são frutas e *commodities* tropicais, que rendem maior retorno, tais como café, borracha e coco. De outro lado, as importações são de alimentos cuja produção doméstica não tem acompanhado o crescimento da demanda, como as carnes, oleaginosas, leite e trigo. O país importa também algodão para sua indústria têxtil. Há quotas tarifárias para certos produtos como frango, batata, milho e açúcar.

As carnes importadas precisam atender às exigências sanitárias, que foram simplificadas depois do ingresso do país na OMC, para respeitar as regras do acordo SPS (Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias). As Filipinas importam carnes em escala parecida com a da Indonésia, porém os fornecedores são países da região. No total, o país importa mais de 150 mil toneladas carnes por ano. As carnes bovinas e bubalinas foram as mais importadas. Tanto que as tarifas para esses produtos foram reduzidas a pedido do setor nacional, que não conseguia suprir a demanda nacional. A Índia é o principal fornecedor de carne bovina e bubalina para as Filipinas. Nos casos das carnes de frango e de suínos, os países desenvolvidos têm maior relevância como fornecedores.

Nos anos 90 o governo seguiu uma política de aumentar as importações de produtos agrícolas da região, isto é, provenientes do Sudeste Asiático, para reduzir custos de logística. Isso resultou no aumento da participação das importações desses países de 10%, em 1990, para 30% em 2005. Mesmo assim, a participação das importações provenientes da América Latina cresceu de 1% para 9%. O Brasil exportou milho e carne bovina para as Filipinas nos últimos anos, porém em pequenas quantidades.

No caso do comércio de cereais, destacam-se as importações de arroz. São importados volumes que variam entre 800 e 1.800 mil toneladas por ano. As importações de arroz e de carne de frango são motivo de preocupação para o governo das Filipinas. Há uma percepção de que houve surtos de importação por con-

Consumo diário de alimentos (em gramas per capita)

| | 1993 | 2003 | % Mudança 1993-2003 |
|---------------------------|------------|------------|------------------------|
| Todos os alimentos | 803 | 886 | 10,3 |
| Cereais | 340 | 364 | 7,1 |
| Arroz | 282 | 303 | 7,4 |
| Milhos | 36 | 31 | -13,9 |
| Outros cereais | 22 | 30 | 36,4 |
| Tubérculos e raízes | 17 | 19 | 11,8 |
| Açúcar e xarope | 19 | 24 | 26,3 |
| Óleos e gorduras | 12 | 18 | 50,0 |
| Peixes e carnes | 147 | 185 | 25,9 |
| Peixes | 99 | 104 | 5,1 |
| Carnes | 34 | 61 | 79,4 |
| Frango | 14 | 20 | 42,9 |
| Ovos | 12 | 13 | 8,3 |
| Lácteos | 44 | 49 | 11,4 |
| Leite | 35 | 35 | 0,0 |
| Produtos lácteos | 9 | 14 | 55,6 |
| Feijão, nozes e sementes | 10 | 10 | 0,0 |
| Legumes | 106 | 111 | 4,7 |
| Folhas e legumes verdes | 30 | 31 | 3,3 |
| Outros legumes | 76 | 80 | 5,3 |
| Frutas | 77 | 54 | -29,9 |
| Outros | 19 | 39 | 105,3 |
| Bebidas | n/d | 26 | - |
| Temperos | n/d | 13 | - |

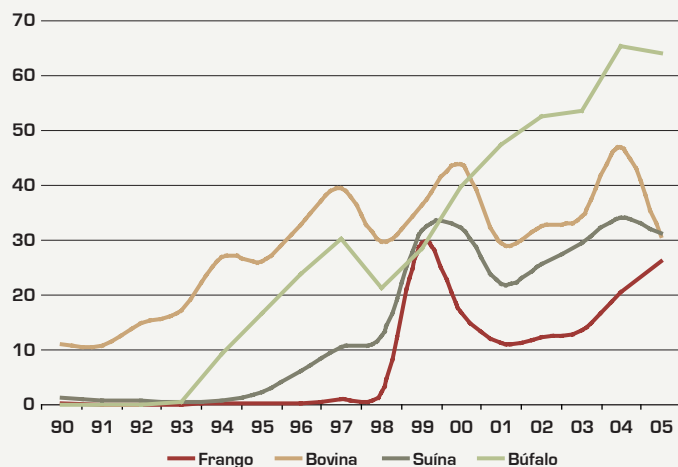
Fonte: Food and Nutrition Research Institute, 2006

Proporção dos gastos com alimentos nos gastos totais das famílias (%)

| | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gastos totais com alimentos | 47,8 | 44,2 | 43,6 | 42,6 |
| Alimentos consumidos em casa | 43,5 | 39,5 | 38,6 | 37,3 |
| Cereais | 14,5 | 12,8 | 11,9 | 10,9 |
| Tubérculos e raízes | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 |
| Frutas e legumes | 4,2 | 3,9 | 4,4 | 4,3 |
| Carnes e preparações de carnes | 6,9 | 6,9 | 7,0 | 6,7 |
| Lácteos | 3,4 | 3,0 | 3,0 | 3,2 |
| Preparação de produtos da pesca | 6,9 | 5,9 | 5,7 | 5,5 |
| Café, cacau e chás | 1,3 | 1,1 | 1,0 | 1,0 |
| Bebidas não-alcoólicas | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,4 |
| Outros alimentos | 4,3 | 3,7 | 3,6 | 3,8 |
| Alimentos consumidos fora de casa | 4,2 | 4,7 | 5,0 | 5,3 |

Fonte: Food and Nutrition Research Institute, 2006

Importação de carnes (mil toneladas)



Fonte: Bureau of Agricultural Statistics, Dpt. of Agriculture

ta de quedas nos preços internacionais, os quais teriam afetado negativamente a produção local nos anos de picos de importação. As experiências negativas com arroz e frango levaram o país a ser um dos mais fortes defensores dos mecanismos de salvaguardas especiais para países em desenvolvimento em negociação na Rodada Doha da OMC.

Tudo indica que as Filipinas continuarão dependentes das importações de vários alimentos para suprir a demanda nacional. Aliás, o país foi um dos mais ativos na busca por acordos comerciais bilaterais e regionais. As Filipinas foram um dos primeiros membros do acordo Asean, liderando as negociações com outros países. O país foi bastante ativo nas negociações com o Japão, a Coreia do Sul e a China.

TAILÂNDIA

1. Macro tendências do setor agrícola

A Tailândia é fortemente engajada no comércio internacional de alimentos. Mesmo com tarifas elevadas, consolidadas e aplicadas, para produtos agrícolas, se esforça em fechar acordos comerciais com outros países. Nas negociações multilaterais da Rodada Doha, junto com a Malásia, a Tailândia, prioriza seus interesses ofensivos de abertura de mercado para produtos de exportação. O mercado externo tem desempenhado um papel importante para o setor agrícola, principalmente por trazer recursos do exterior com venda de *commodities* como mandioca, açúcar, arroz e carne de frango. As políticas do setor favoreceram a produção de alimentos para exportação, visando a conseguir

melhores preços no mercado externo e expandir as oportunidades de vendas.

Os investimentos estrangeiros também ajudaram a priorizar as exportações agrícolas. Muitas multinacionais se estabeleceram na Tailândia com o objetivo de usar o país como base para suas exportações para o Sudeste Asiático. Assim, as empresas investiram na produção e na infra-estrutura para distribuir alimentos dentro e fora do país. Esses investimentos ajudaram na integração logística do centro urbano com a zona rural, destarte facilitando o acesso de alimentos processados e importados às zonas rurais. Isso também facilitou a distribuição e venda dos alimentos produzidos pelas empresas nacionais. Além do mais, os investimentos estrangeiros ajudaram a alavancar a agroindústria nacional, criando o ambiente propício para empresas nacionais avançarem no processamento de matérias-primas.

O resultado tem sido o fortalecimento dos setores de enlatamento de frutas e legumes, preparação de laticínios, salgados e carnes embaladas, bem estruturados e com forte vantagem competitiva no Sudeste Asiático. Pode-se atribuir grande parte desse avanço às multinacionais, que já tinham experiência em logística, *marketing* e venda desses alimentos. A indústria de processamento de alimentos tornou-se o maior agente da indústria nacional em termos de emprego (13,4%) e de valor agregado (17,5%), e cresceu num ritmo impressionante de 12,6% ao ano, entre 1980 e 2005.

A postura do governo merece reconhecimento por ter defendido os interesses do produtor ao mesmo tempo em que permitia o desenvolvimento do setor por meio de investimentos externos. Mesmo com suas políticas de apoio e subsídio de preços, o governo luta pela liberalização internacional do comércio nos níveis multilateral, regional ou bilateral. O país soube aproveitar o tratamento diferenciado, por estar entre os em desenvolvimento, nas negociações comerciais da OMC. A Tailândia é um grande fornecedor de arroz para a União Européia, em regime preferencial. Ao mesmo tempo em que exige dos países desenvolvidos o corte de subsídios agrícolas, tarifas elevadas são mantidas para as importações agrícolas e subsídios são pagos aos agricultores nacionais.

O agricultor tailandês conta com um nível de apoio relativamente alto, especialmente no suporte de preços. Existem vários tipos de mecanismos disponíveis para ele, como pesquisa e extensão, que têm recebido muitos recursos. É o caso da infra-estrutura de irrigação, implantada nos últimos anos com investimentos governamentais. O crédito rural também tem sido um item importante das políticas agrícolas. O governo tailandês desenvolveu, em 1966, um sistema bancário rural que utilizava um sistema inovador na oferta e no recebimento de créditos, e teve muito sucesso em oferecer crédito com taxas acessíveis a todos os agricultores. No entanto, com o passar dos anos, o programa foi usado com fins políticos e perdeu suas características positivas, tornando-se um sistema bancário ineficiente.

O esforço do governo em reestruturar o setor agrícola no fim dos anos 1980 foi problemático e levou a grandes perdas financeiras para uma parte significativa dos agricultores. A reação do governo foi transformar as políticas que oneravam as expor-

tações em políticas que protegiam o setor: as alíquotas tarifárias foram elevadas e os subsídios de preço ao produtor foram incrementados. Em 1996, os subsídios chegaram a US\$ 410 milhões, representando 60% do teto permitido de AMS (*Aggregate Measure of Support*) na OMC. Esse montante subiu para US\$ 635 milhões em 2001, montante superior ao limite estabelecido pela OMC para a Tailândia.

O açúcar é o produto mais protegido na Tailândia, onde um comitê estabelece preço de mercado para a cana-de-açúcar e o produto final, assim como usa tarifas de 60% para as importações de açúcar. As oleaginosas também contam com uma proteção elevada, entre 30% e 40%, além de subsídios especiais para insumos. O óleo de palma, no entanto, setor mais exposto à competição externa, sofre importação da Malásia. O arroz também usufruiu de um instrumento especial, chamado de *Paddy Pledging Program*, que permite aos agricultores vender suas safras meses após a colheita, para aproveitar os preços elevados da entressafra. Os economistas apontam custos elevados desse programa e poucos benefícios para os agricultores.

A estagnação populacional na Tailândia e a urbanização estão diminuindo o contingente de trabalhadores no campo. Com isso, os agricultores terão de investir na mecanização das etapas da produção que exigem mais trabalho manual. Especialistas acreditam que isso pode levar a uma melhora na produtividade agrícola. Também deve haver uma mudança na produção de culturas que exigem muita mão-de-obra para aquelas de maior valor agregado.

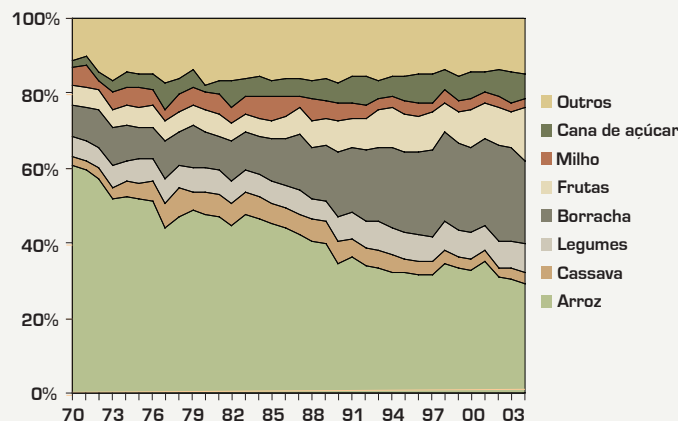
2. Característica da produção agropecuária

Pode-se observar, na produção agrícola tailandesa dos últimos anos, uma priorização da produção de itens de maior valor agregado. Assim, políticas de subsídio foram implementadas para produtos como a borracha e a cana-de-açúcar, junto com a elevação de barreiras tarifárias para ajudar a produção nacional a crescer. No caso das frutas e legumes, a produção se voltou para a exportação. As culturas mais básicas, como arroz, milho e mandioca, não cresceram, devido às menores margens e a não-conquista de novos mercados de exportação.

A área cultivada e a produção de milho e soja vêm caindo. Essa queda está associada a dois fatores: retração na produção de aves devido aos problemas das crises de gripe aviária e por conta de competição com produtos mais rentáveis. A Tailândia é dependente de importações de soja e farelo de soja para ração animal e pode vir a ficar dependente de milho no futuro. Havendo uma recuperação na produção de aves, essa dependência tende a aumentar. A área plantada está diminuindo também na mandioca, embora os ganhos de produtividade tenham mantido a produção estável. A mandioca tem sido responsável por liberar grandes contingentes de terra para outras culturas.

No caso do arroz, há crescimento de área plantada, mas a produção vem crescendo sobretudo por conta de ganhos de produtividade. A borracha teve sua produção expandida de forma

Participação das culturas no valor agregado da produção agrícola



significativa, de 1,8 milhões de toneladas para acima de 3 milhões de toneladas, no período de 1990 a 2005. A área e a produção da cana-de-açúcar aumentaram, mesmo que de forma irregular. A produção tailandesa oscila muito devido às condições de clima.

No caso das oleaginosas, percebe-se que houve uma substituição da soja pelo óleo de palma. A multiplicidade de usos do óleo de palma eleva o seu valor, fazendo com que os agricultores prefiram essa cultura à soja. A produção da fruta de palma cresceu de 1,4 milhão de toneladas, em 1990, para quase 5 milhões de toneladas em 2005.

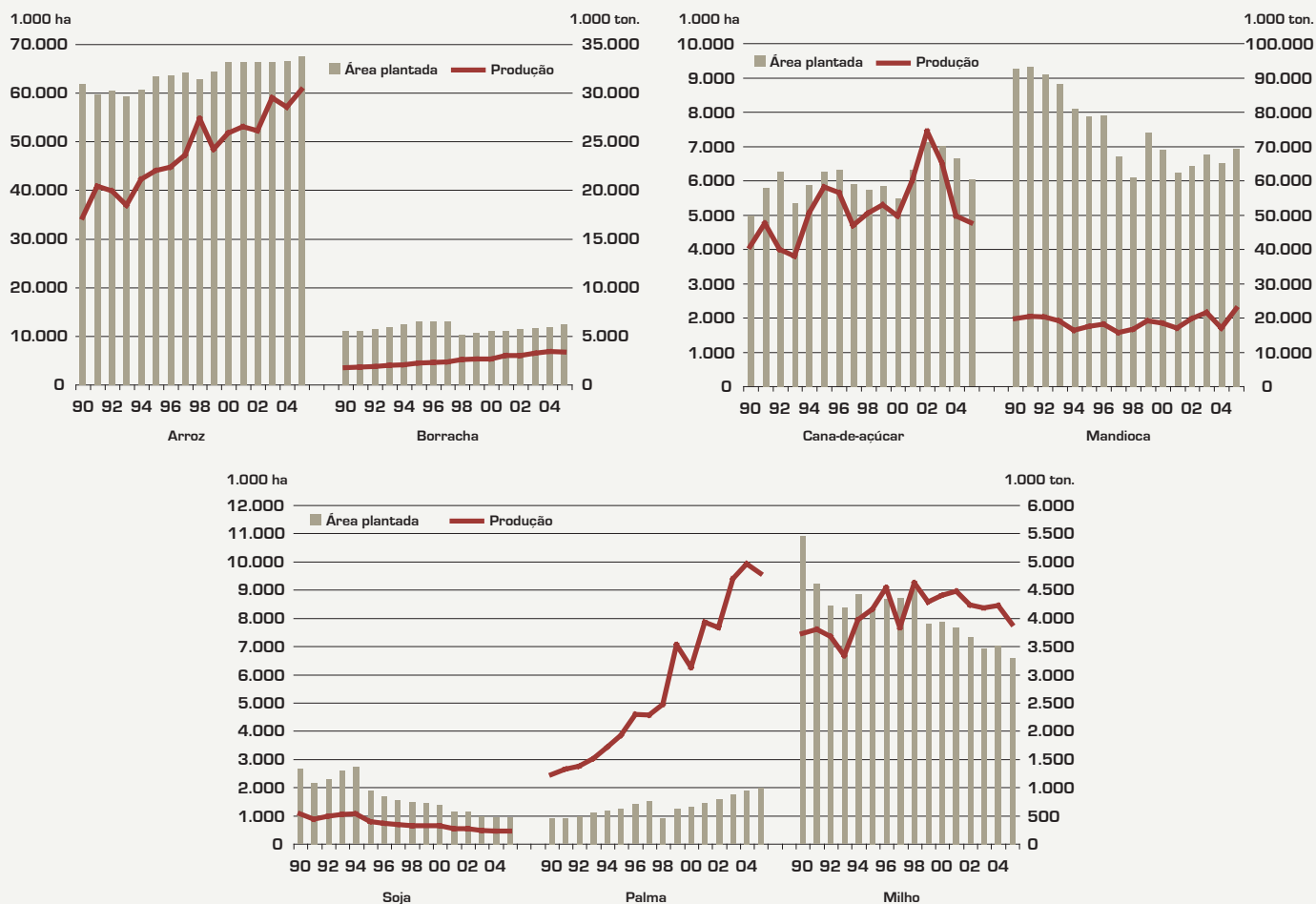
A produção animal tailandesa tem tido um desempenho diversificado. Enquanto a carne bovina sofreu queda de produção, a carne suína e de frango cresceram desde 1990, sendo que o frango teve o melhor desempenho, com aumento de 600 mil toneladas para 1,3 milhão de toneladas entre 1990 e 2002. As crises de gripe aviária e, conseqüentemente, a eliminação das exportações de carne *in natura* de frango, tiveram forte impacto na produção. À medida que o país vai substituindo as exportações por produtos cozidos, que não estão sujeitos a restrições sanitárias associadas à gripe aviária, a produção volta a dar sinais de recuperação. Para que a Tailândia volte a ser um competidor do Brasil no mercado de aves *in natura*, o país terá que fazer uma reestruturação na produção, migrando de um sistema de criação de aves a céu aberto e em pequenos lotes de produção, para um sistema de lotes em barracões e com elevado nível de mecanização.

Embora a produção de carne bovina esteja em franca queda, a produção de leite tem crescido, passando de 130 mil toneladas para 890 mil toneladas em 2005.

3. Mudanças fundamentais no consumo de alimentos

Após a crise financeira que atingiu a Ásia em 1997, a renda domiciliar caiu nos anos seguintes e só voltou a aumentar no ano 2000. No entanto, houve uma mudança no consumo de alimentos da população tailandesa durante a década de 1990.

Produção e área plantada das principais culturas



Fonte: Office of Agricultural Economic, Agricultural Statistics of Thailand. Elaboração: Icone. Nota: Os dados de área plantada para borracha e palma sofreram descontinuidade.

Entre 1990 e 2004, os gastos com alimentos caíram de 40,4% para 25,7% da renda domiciliar. A primeira observação a ser feita é que houve um aumento nos gastos com alimentos fora de casa. Isso se deve ao aumento da renda e à crescente atuação das mulheres no mercado de trabalho, sobrando menos tempo para cozinhar em casa. Também houve um aumento na compra de alimentos preparados para consumo caseiro. Os gastos fora de casa chegaram a 22% dos gastos com alimentos em 2004 e os alimentos preparados a 15%, somando 37%, bem acima dos 27% que representavam em 1986.

Os dados sobre o consumo de alimentos apontam para a diversificação dos produtos consumidos, mas isso foi questionado por especialistas. Os dados nacionais apontam uma redução na participação das carnes nos gastos alimentícios. No entanto, dados da FAO, de volume de consumo, mostram um aumento durante o mesmo período. Isso se deve a duas razões. Primeira, é que o preço dos alimentos caiu durante o período. Assim, mesmo que os gastos tenham sido menores, o consumo cresceu. Segunda é que esse tipo de produto é consumido principalmente fora de casa, por isso os dados de pesquisas domiciliares não revelam

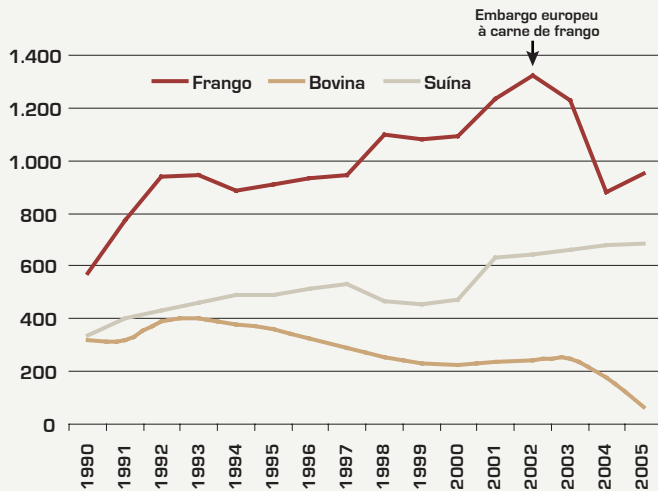
essa tendência. Apesar disso, os dados de consumo indicam que a população comeu mais carnes em 2005, em comparação a 1990, assim como consome mais óleos vegetais e menos arroz.

Existe uma grande parcela da população de baixa renda que continua consumindo alimentos de pouco valor agregado. Entretanto, o restante da população está comprando cada vez mais alimentos ocidentais, que caíram no gosto da população, e suas importações acompanharam essa demanda. As barreiras tarifárias para alimentos processados foram reduzidas nos acordos comerciais assinados pelo país, principalmente no acordo da OMC e da Asean.

4. Comércio internacional

A ênfase colocada nas exportações de produtos agrícolas na Tailândia resultou em um crescimento anual de 6% entre 1988 e 2005. Essas exportações subiram de menos de 6 bilhões de dólares para acima de 22 bilhões de dólares. Mais importante é o aumento das exportações de alimentos processados, cuja participação nas exportações subiu de 33% em

Produção de carnes (mil toneladas)



Fonte: FAOSTAT

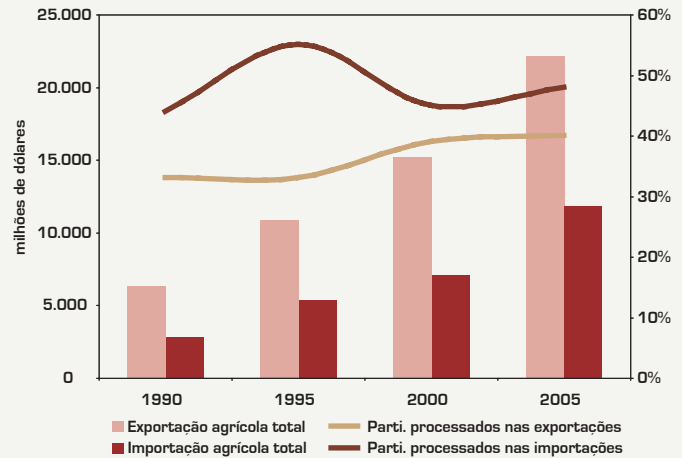
1990 para 40% em 2005. Isso mostra a crescente importância desses produtos nas exportações do país, conforme a estratégia setorial. De outro lado, a presença dos produtos processados nas importações agrícolas subiu de 44% para 47% durante o mesmo período. Três subsetores receberam novas tecnologias de produção de empresas estrangeiras, principalmente por meio de relações de *contract farming*, e, portanto, se tornaram grandes exportadores: carne de frango, açúcar e legumes congelados.

Participação dos gastos com diferentes itens alimentícios (%)

| | 1990 | 1994 | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gastos com alimentos e bebidas | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Cereais | 16,2 | 12,6 | 15,9 | 12,6 | 10,8 | 10,6 |
| Carne bovina e frango | 12,9 | 13,7 | 11,5 | 9,3 | 11,0 | 8,7 |
| Peixes | 10,2 | 10,5 | 9,2 | 7,7 | 8,9 | 7,3 |
| Produtos lácteos | 5,2 | 6,2 | 6,9 | 7,2 | 6,9 | 7,0 |
| Óleos e gorduras | 1,8 | 1,7 | 1,6 | 2,0 | 1,1 | 1,5 |
| Frutas e nozes | 5,1 | 6,4 | 5,8 | 7,5 | 6,9 | 7,6 |
| Legumes | 7,6 | 8,2 | 8,1 | 5,4 | 6,1 | 4,7 |
| Açúcar e doces | 1,7 | 2,5 | 2,5 | 3,2 | 2,9 | 3,0 |
| Condimentos | 3,1 | 3,5 | 3,2 | 2,9 | 4,0 | 3,9 |
| Alimentos preparados (consumo doméstico) | 11,2 | 11,3 | 11,3 | 12,1 | 14,7 | 15,1 |
| Bebidas nãoalcoólicas | 1,9 | 2,0 | 2,1 | 2,8 | 2,8 | 3,1 |
| Bebidas alcoólicas | 2,6 | 2,8 | 2,5 | 3,1 | 2,6 | 3,0 |
| Bebidas alcoólicas (consumo fora de casa) | 1,4 | 1,7 | 1,4 | 3,1 | 1,5 | 2,3 |
| Refeições consumidas fora de casa | 19,0 | 17,0 | 18,1 | 21,1 | 19,9 | 22,1 |

Fonte: NESDB, Socio Economic Survey

Saldo comercial agrícola da Tailândia e participação dos produtos processados na pauta comercial



Fonte: Information and Communication Technology Center With Cooperation of the Customs Department

Entre as *commodities* exportadas, a mandioca, o arroz e a borraça predominam na pauta. O consumo relativamente baixo desses produtos no mercado tailandês permitiu que eles pudessem ser exportados em grandes quantidades, tornando o país um grande fornecedor para a região e para países desenvolvidos.

Apesar de participar ativamente das negociações da Asean, a Tailândia ainda não conseguiu conquistar novos mercados na região porque os produtos agrícolas estão ausentes das negociações comerciais do bloco. Mesmo assim, o governo continua se esforçando para abrir novos mercados para produtos agrícolas no âmbito da OMC, mediante a redução das tarifas e do corte de subsídios.

Uma crescente preocupação dos exportadores tailandeses são as restrições sanitárias e fitossanitárias estabelecidas pelos países desenvolvidos importadores. O perfil exportador da Tailândia é bastante sensível a restrições dessa natureza. As exportações de frango enfrentam restrições sanitárias e as de legumes e frutas enfrentam não somente as restrições fitossanitárias, como também as novas certificações baseadas em padrões privados. Dessa forma, as exportações tailandesas precisaram de adaptações em suas embalagens e métodos de processamento para continuar tendo acesso aos mercados compradores. O alto nível de investimento estrangeiro e a preocupação dos distribuidores em manter os mercados conquistados no exterior foram fatores que facilitaram essa transição. As empresas estrangeiras já contavam com métodos de produção e máquinas para garantir a limpeza e a padronização dos alimentos. Portanto, a escolha da Tailândia pelas multinacionais, como base para o fornecimento de alimentos para a região do sudeste asiático, trouxe muitos benefícios para a sua agricultura.

Texto baseado no documento *Overview of Agri-Food Structure, Trade and Policies in the Philippines*, preparado por Leonardo Gonzales, e *Overview of Agri-Food Structure, Trade and Policies in Thailand* preparado por Nipon Poapongsakorn, no contexto do projeto coordenado pelo Icone Rede Latino-Americana e Asiática de Inteligência em Agricultura e Alimentos. O texto na íntegra está disponível no site do Icone (www.iconebrasil.org.br)