

A DINÂMICA DOS MERCADOS INTERNACIONAIS DAS ÓLEO-PROTEAGINOSAS: POLÍTICAS DOS ESTADOS E ESTRATÉGIAS DOS ATORES*

Jean-Pierre Bertrand **

Os mercados das óleo-proteaginosas são particularmente internacionalizados: mais da quarta parte dos grãos de soja produzidos no Mundo participa de um comércio internacional. Os produtos resultantes de seu processamento industrial — óleo e farelos — circulam, por sua vez, maciçamente em escala internacional antes de serem consumidos em cada um dos espaços nacionais: mais de um terço da produção mundial de farelo de soja e um quinto da de óleo de soja são comercializados internacionalmente; para o óleo de palma (ou dendê), essa proporção ultrapassa mesmo os 80%. Nessas condições, a compreensão do funcionamento e da dinâmica desses mercados requer um ponto de vista mundial, assim como a formulação de hipóteses sobre os mecanismos de internacionalização dos sistemas alimentícios nacionais, dos quais os mercados das óleo-proteaginosas fazem parte.

Desde o pós-guerra até meados da década de 60, os mercados mundiais das óleo-proteaginosas foram dominados por dois fatos excepcionais, doravante bem conhecidos, e que nossos estudos colocaram em evidência: a predominância crescente de um produto — a soja — e o papel preponderante assumido por um país — os Estados Unidos. A partir do início dos anos 70, todavia, a situação mundial mudou consideravelmente: a instabilidade acelerada dos preços, a emergência de novos países produtores-exportadores e a pesquisa de produtos de substituição caracterizam esse novo período.

Conseqüentemente, podem-se formular as seguintes questões:

- a soja vai conservar seu papel dominante nos mercados de óleos, farelos e matérias-primas ricas em proteínas? Quais são os produtos que podem suplantá-la?

* Este estudo está apoiado amplamente no trabalho realizado sob a direção de Bertrand (1988) e foi traduzido do francês por Sueli Cassal.

** Diretor de Pesquisa do Instituto Nacional de Pesquisas Agronômicas da França (INRA).

- novos países produtores (ou novas regiões de países atualmente produtores) podem conquistar uma parte importante da produção, do processamento industrial, do consumo e do comércio de óleo-proteaginosas no decorrer dos próximos anos? E, nesse caso, graças a que estratégia?
- que nova estrutura surgirá da competição desencadeada entre os grandes produtores-exportadores e/ou importadores e, sobretudo, do ajuste em curso dos níveis de protecionismo direto e indireto da produção agrícola nos diversos países?
- enfim, qual será o impacto das reestruturações em curso no setor do processamento agroindustrial e do comércio internacional sobre a localização e o tipo de produtos privilegiados?

No primeiro capítulo, apresentaremos rapidamente nossas hipóteses de trabalho e as tendências observadas nos mercados nos últimos 25 anos. No segundo examinaremos as características essenciais das políticas implementadas pelos estados de alguns países ou por conjuntos regionais importantes para explicar a dinâmica observada. Em seguida, confrontaremos essa análise com o exame das estratégias de alguns grupos agroalimentares em vias de reestruturação rápida e que operam parcialmente ou integralmente a nível de um ou de vários pontos do setor mundial das óleo-proteaginosas.

1 — A internacionalização dos sistemas alimentares e dos mercados das óleo-proteaginosas

Antes de explicitarmos brevemente nossas hipóteses e de examinarmos as principais tendências observadas na evolução dos mercados das óleo-proteaginosas, faremos algumas considerações sobre o método adotado.

1.1 — Uma análise de tipo sistêmico

O modelo analítico que adotamos é do tipo sistêmico. Ele procura evitar o funcionalismo, procura introduzir as contradições e as estratégias dos atores (e, principalmente, dos macroatores que são os Estados) e levar em conta certas inflexibilidades e ajustamentos não automáticos das diferentes variáveis¹ ligadas principal-

¹ Tal modelo inspira-se, evidentemente, em vários autores e principalmente nos historiados (Braudel, Wallerstein) para a noção de sistema-mundo e de economia-mundo; nos teóricos da regulação e das crises (Beaud, Mistral, Boyer, Rosier), e em François Perroux (1982), no que concerne à consideração das relações de poder nas abordagens econômicas.

mente à existência das relações assimétricas duradouras, mas contingentes, entre os diversos atores.

Partimos de um ponto de vista global. A economia mundial — ou sistema-mundo — está submetida a uma lógica de desenvolvimento contraditório:

- de uma parte, uma tendência muito forte à **homogeneização**, sob o efeito da extensão das relações mercantis e da difusão das normas e modelos de produção e de consumo oriundos dos centros dominantes do sistema-mundo;
- de outra parte, a tendência, contrária, ao **fracionamento**, sob a ação das preferências de estruturas e dos modos específicos de regulação implantados pelos Estados — e, em certos casos, pelas regiões — e pelos grupos de atores organizados nos espaços nacionais.

Nesse quadro geral, a internacionalização dos sistemas econômicos nacionais manifesta-se pelo incremento dos intercâmbios comerciais de toda natureza e, sobretudo, de capitais e de “serviços” portadores de informação. Tal movimento acompanha-se de fenômenos de deslocamento de indústria ou de segmentos de indústria e da intensificação dos intercâmbios de tecnologias e de *savoir-faire*, de modelos e de conhecimentos. Os agentes ativos dessa internacionalização dos sistemas produtivos não são apenas empresas produtivas, comerciais, financeiras ou de serviços, mas também os consumidores, que imitam ou se adaptam às normas e modelos difundidos em escala internacional.

Todos os atores desse sistema — inclusive as firmas ditas transnacionais — devem levar em conta o Estado na definição de sua estratégia. Este age como regulador e árbitro dos conflitos pelo acesso aos recursos raros (espaço, crédito, matérias-primas e tecnologia) e pelo controle dos mercados de diferentes espécies: mercados de mercadorias e de capitais, de trabalho e de tecnologias. O espaço nacional (e às vezes regional) continua sendo, portanto, um lugar essencial de definição das políticas econômicas no âmbito de internacionalização das economias. Mas esse fenômeno gera interdependências novas — ações e reações — que a política de regulação dos mercados domésticos e a política do comércio exterior devem levar especialmente em conta. O papel das políticas de proteção e/ou de abertura para os mercados internacionais é exatamente o de regular essa questão. E, em geral, observa-se em cada país uma combinação de medidas, variável de acordo com os setores e produtos, que formam o que se pode chamar de **estrutura específica de proteção**, à qual se acrescentam os efeitos da política macroeconômica.

Pode-se então avançar, num tal quadro de análise, que a estrutura e a dinâmica dos mercados internacionais se explicam pelo jogo complexo do confronto e da cooperação entre **políticas nacionais e estratégias dos atores que transnacionalizam suas ações**. Numa tal perspectiva, o mercado internacional não poderia ser considerado um “resíduo” ou ser reduzido a um simples “contingenciamento externo” (para um determinado país). Ele é, na verdade, uma **alavanca** essencial para a acumulação nacional de capital — que procura se expandir no espaço internacional para obter uma valorização máxima — e um lugar muito importante de definição e circulação das normas que pesam sobre as modalidades nacionais de regulação (Boyer et alii, 1986; Beaud, s.d.).

Que dinâmica resulta desse jogo complexo de interações? Convém introduzir uma dimensão suplementar: a história e a memória do processo. A reflexão abrange aqui o movimento longo e considera o período atual como um período de crise “estrutural”² de questionamento da hierarquia mundial, decorrente da Segunda Guerra Mundial, e de emergência de novos atores na cena internacional. Essa crise tem como manifestações: a turbulência dos mercados, a concorrência desenfreada entre os países exportadores e certas dificuldades de financiamento das importações para alguns países endividados. Ela afeta os países desenvolvidos e sobretudo os Estados Unidos, que têm sua hegemonia contestada, principalmente em matéria monetária. Mas tem igualmente efeitos positivos, impulsionando as empresas à reestruturação e estimulando a pesquisa de novas tecnologias e novos modos organizacionais. Como tudo isso se traduz a nível agroalimentar e mais particularmente a nível das óleo-proteaginosas? Cabe discorrer brevemente sobre o enfoque mais fino que deve ser adotado.

1.2 — Setores, complexos, sistemas abertos

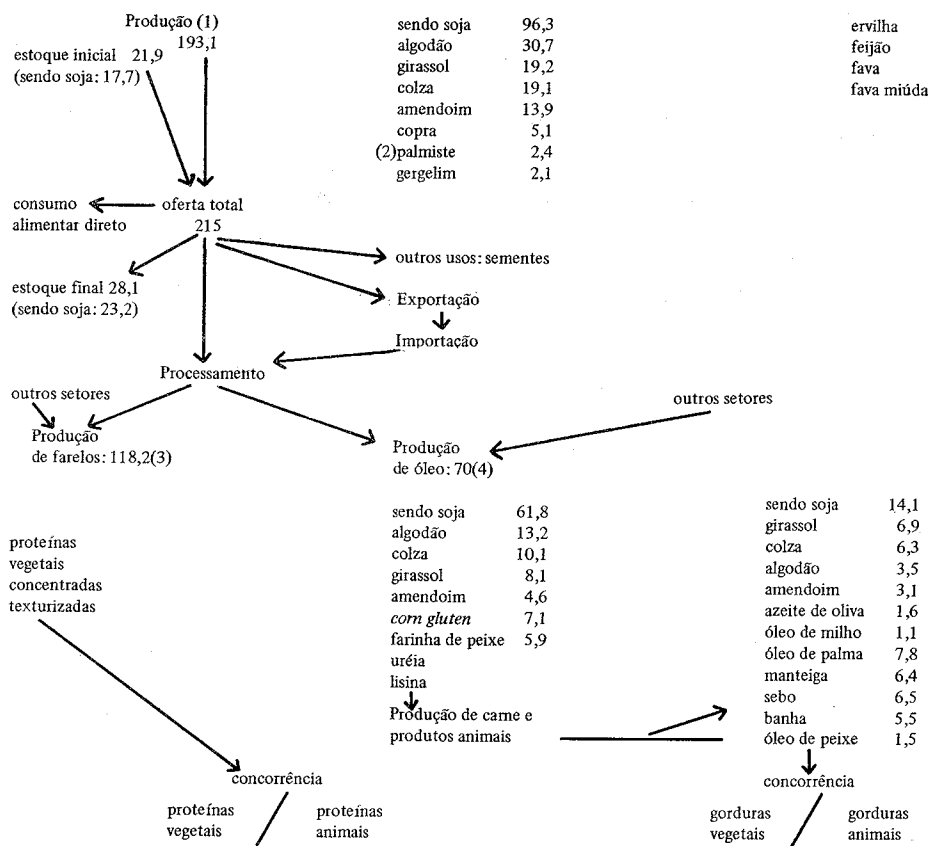
Sabe-se que o critério determinante para definir um setor é o grau de capacidade substitutiva dos produtos (e seu corolário lógico, o caráter relativamente “estranho” dos setores assim definidos). Ora, esse grau (e esse caráter) varia de acordo com a função atribuída ao sistema: assim, no que tange à função alimentícia, o óleo de colza e o de ricino não são passíveis de substituição, mas, em compensação, o são numa ótica que integra os usos não alimentares dos óleos.

Convém desconfiar, na definição das fronteiras do sistema estudado, da ilusão mercantil que leva a negligenciar um certo número de recursos locais utilizáveis, porém pouco comercializados ou não comercializados. Assim, um produto de uso exclusivamente local num país pode ser produzido por um outro essencialmente para a exportação. O melhor exemplo é a copra — produzida sobretudo para a exportação pelas Filipinas e principalmente para o consumo local pela maioria dos países africanos ou latino-americanos (principalmente o México). Um último elemento muito importante que modifica o lugar das diferentes matérias-primas agrícolas entre si e a estruturação dos setores são as possibilidades de substituição abertas pelo progresso técnico. O craqueamento dos produtos agrícolas em elementos simples (ácidos graxos, ácidos aminados, etc.) e, posteriormente, sua recombinação em alimentos ou em produtos de uso industrial gera a dissolução das divisões tradicionais. A produção de isoglicose a partir do amido de milho fornece um subproduto rico em proteínas — o *corn gluten* — que faz concorrência aos farelos de oleaginosas. Consequentemente, o setor das óleo-proteaginosas abre-se para o setor “cereais” e “açúcar” (Figura 1).

² Consultar Bernard Rosier (1987).

Figura 1

**O setor mundial das principais óleo-proteaginosas, em milhões de toneladas,
segundo OIL WORLD – 1985-86**



(1) Inclui os 10 principais grãos de oleaginosas: soja, colza, girassol, algodão, amendoim, co-
pra, gergelim, semente de palma, linhaça, mamona. (2) Amêndoa da palma. (3) Compreende
10 farelos de oleaginosas mais o *corn gluten* e a farinha de peixe. (4) Em equivalente óleo para
17 óleos e gorduras (coeficiente manteiga = 0,80% peso *in natura*).

Enfim, a noção de **complexo** de atores deve ser utilizada com precaução. Ela designa a maneira pela qual os atores implicados em uma ou em várias atividades do sistema estudado se organizam e podem, dessa forma, constituir uma coligação de interesses. Trata-se de uma noção a ser construída pela análise concreta e histórica das associações e grupos de pressão que podem se constituir em torno de um mesmo problema, de um produto ou de um grupo de atividades.

1.3 – O setor das óleo-proteaginosas é um setor aberto para vários outros setores alimentícios e não alimentícios

Ricos em proteínas e em óleo (e não desprovidos de caloria), os grãos de soja, colza, girassol, amendoim, algodão ou gergelim são matérias-primas agrícolas de base que, após processamento industrial ou artesanal, permitem a obtenção de produtos intermediários destinados a usos muito variados, alimentares ou industriais. Entre os produtos particularmente mais ricos em óleo, convém acrescentar a copra, o **palmiste** e a palma e a oliva. Para os produtos ricos em proteínas, deve-se levar em conta as leguminosas (como a fava e a fava miúda, a ervilha, o feijão, a lentilha e o tremço), mas igualmente diversos subprodutos da indústria do processamento das oleaginosas (farelos), da indústria dos cereais (como os famosos *corn gluten feed* provenientes das fábricas de amido e da produção de isoglicose), das fábricas de cervejas e da indústria de bebidas. Além disso, para a alimentação animal agregam-se produtos obtidos diretamente por síntese, como a lisina, a metionina ou a uréia.

Os mercados das óleo-proteaginosas integram um conjunto complexo de três tipos de mercados: o de matérias-primas oriundas da produção agrícola (os grãos oleaginosos e proteaginosos, os frutos das árvores oleíferas); o de produtos intermediários obtidos após processamento industrial ou artesanal (óleos brutos, farelos, extratos de proteínas, “leite”, etc.); e o de produtos finais alimentícios e não alimentícios, que utilizam matérias-primas *in natura* ou incorporando proporções variáveis de produtos intermediários. As dinâmicas desses diferentes mercados são distintas, mas fortemente ligadas entre si.

De maneira geral, as óleo-proteaginosas e os produtos derivados (óleo, farelos, proteínas concentradas) fazem concorrência aos produtos de origem animal: os óleos vegetais em relação à manteiga e às outras gorduras animais (como o sebo, a banha ou o óleo de peixe), os farelos de oleaginosas em relação às farinhas de carne, de peixe ou de leite na alimentação animal e as leguminosas em relação aos produtos derivados da carne e do leite na alimentação humana.

Existem vários níveis de retroação nesse sistema: assim, a produção de carne bovina ou suína pode utilizar como matéria-prima os farelos de oleaginosas e produzir, após abate, gorduras animais que fazem concorrência aos óleos vegetais oriundos do processo de esmagamento. Da mesma forma, a produção leiteira é, ao mesmo tempo, cliente (compra de farelo) e concorrente da produção proveniente do processamento de oleaginosas: manteiga *versus* margarina; farinha de leite *versus* fa-

relos. Portanto, sob o ângulo econômico, esses diferentes produtos são relativamente substituíveis entre si a nível da produção, do beneficiamento ou da demanda final.

Entretanto, a concorrência pura e perfeita não existe num tal sistema. Os ajustes não são nem instantâneos nem automáticos. As substituições decorrentes de modificações de preços relativos efetuar-se-ão num certo prazo (que varia de um a três anos), o que significa que a ação dos preços relativos, para ser efetiva, deve se prolongar no tempo (Wendland, 1987, p.22-4). E é isso exatamente que explica o paradoxo de uma relativa rigidez a curto prazo no uso desta ou daquela matéria-prima, mas também, a longo prazo, a inexorável substituição que pode se produzir entre as matérias-primas, como, por exemplo, a das gorduras animais pelos óleos vegetais.

1.4 – As tendências longas dos mercados mundiais das óleo-proteaginosas

Considerado num período suficientemente longo — desde o início do século —, o mapa da produção mundial e o do comércio internacional das óleo-proteaginosas modificaram-se várias vezes.

Uma inversão dos fluxos

Enquanto a soja ou o amendoim se inscrevem até aproximadamente os anos 30 na divisão colonial do trabalho — produtos brutos exportados pelos países do Sul em direção aos países-fábricas do Norte, principalmente a Europa e os Estados Unidos —, constata-se uma completa inversão de fluxo que começa durante a Segunda Guerra Mundial e se amplia no período de crescimento do imediato pós-guerra: a soja torna-se então um dos pilares da agricultura americana, e os Estados Unidos substituem a China e os países africanos nos mercados internacionais. O comércio “Norte-Norte” expande-se ainda mais a partir da década de 70, enquanto a produção de óleo-proteaginosas (sobretudo colza e girassol) passa por um lento recrudescimento na Europa e uma diversificação dos fornecedores se produz em função da crise de 1973. Assim, a produção, o processamento e o comércio de soja desenvolvem-se rapidamente no Brasil e na Argentina. A produção e o comércio de óleo de palma conhecem uma verdadeira eclosão na Malásia.

Essa evolução traduz um deslocamento do centro de gravidade da economia mundial das óleo-proteaginosas. Nos últimos 15 anos, os países semi-industrializados latino-americanos (Brasil, Argentina) e asiáticos (sobretudo a Malásia) assumem um papel crescente na produção mundial de óleos e gorduras. Mas devem-se distinguir cuidadosamente as dinâmicas em curso nos três mercados: de grãos e frutos oleaginosos ou proteaginosos, de óleos e de farelos.

Os mercados de matérias-primas agrícolas

Globalmente em 1987/88, a produção mundial das 10 principais óleo-proteaginosas (sem incluir a palma) cobria 144 milhões de hectares para uma produção da ordem de 193 milhões de toneladas. A maior parte dessa produção é processada, seja localmente nos países produtores (Estados Unidos, China, Brasil, Argentina), seja após um comércio internacional que alimenta as fábricas de processamento localizadas nos países importadores (CEE, Coréia do Sul, Taiwan, México).

As estruturas da produção de óleo-proteaginosas no Mundo são muito heterogêneas: da grande produção para o mercado (e para a exportação) ao minifúndio produtor de copra ou de oliva; do pequeno produtor de amendoim do Senegal à grande propriedade mecanizada do Corn Belt; da fazenda estatal húngara à fazenda brasileira, todas as dimensões e todos os tipos estão representados. A produtividade, o grau de integração ao mercado e os resultados econômicos são muito variáveis e dependem estreitamente da política específica e macroeconômica aplicada de cada país. Retomaremos esse ponto mais tarde.

Quanto ao processamento, a situação é diferente. Trata-se de uma indústria já bastante concentrada a nível mundial. As capacidades mais importantes estão localizadas nos países desenvolvidos e em vias de industrialização. Embora na maioria dos países continue a existir um conjunto de pequenas fábricas ligadas ao processamento de produtos oleaginosos particulares (entre os quais o azeite de oliva), uma intensa reestruturação está em curso há alguns anos e não poupa nem mesmo os maiores grupos.

Pode-se considerar que uma parte não negligenciável do comércio de grãos oleaginosos é um comércio intrafirma, na medida em que é cada vez mais integrado ao processamento a nível dos grupos multinacionais.

Os mercados de produtos intermediários: óleos e farelos

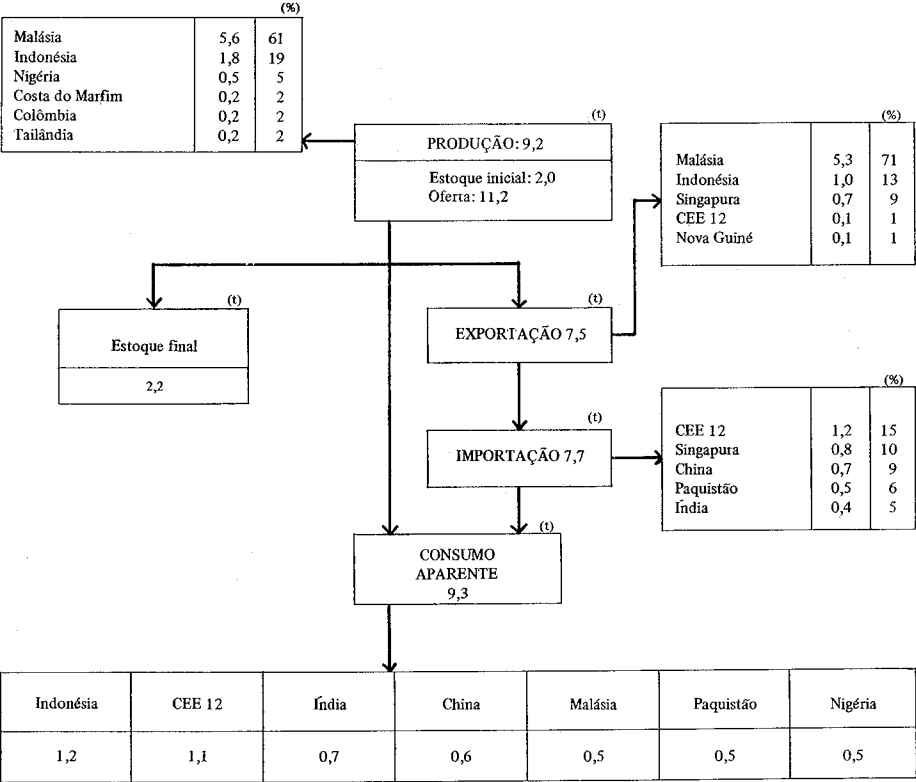
Após processamento, dois tipos de produtos intermediários são lançados no mercado: os óleos e os farelos. Há algum tempo, o processo de industrialização prolonga-se com o desenvolvimento da extração de proteínas e a incorporação das mesmas em produtos alimentícios diversos, mas esse mercado ainda continua marginal e sofre freqüentemente a concorrência dos mercados tradicionais representados principalmente pelos produtos de origem animal.

No tocante aos óleos, o fenômeno notável é a continuação da substituição dos óleos e gorduras de origem animal pelos óleos de origem vegetal. Assim, em 1985, os óleos vegetais representavam 70% do total das principais matérias gordurosas contra 52% em 1950. Nesse quadro geral, o óleo de soja cresceu de maneira contínua pelo menos até o início da década de 80 (23% da produção mundial em 1980 contra 11,5% em 1960), mas essa progressão parece doravante estagnada em benefício do óleo de palma: 4,5% da produção mundial em 1960, 8% em 1980 e 14% pre-

vista para 1990. De agora em diante, o óleo de palma assume um lugar preponderante a nível do comércio internacional (24% do comércio mundial dos 12 principais óleos e gorduras em 1980 e 35% em 1986/87). Nesse mesmo período, a participação do óleo de soja cai de 21 para 15% e as dos óleos de colza e de girassol sobem, respectivamente, de oito para 10% e de cinco para 6%. Tal situação beneficia sobretudo a Malásia e, em menor escala, o Canadá e a Comunidade Econômica Européia (CEE).

Figura 2

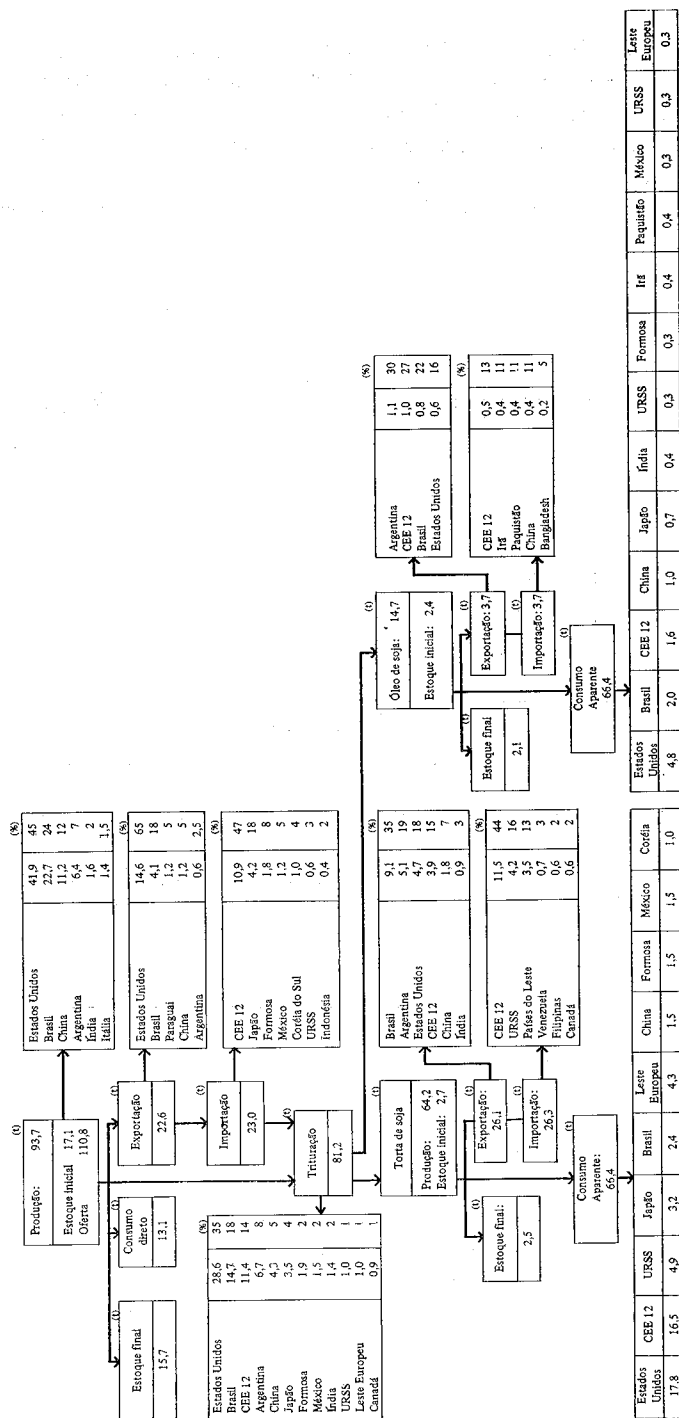
O setor mundial de óleo de palma (ou dendê) – 1988/89



FONTE: OIL WORLD (1989).

Figura 3

O setor mundial de soja - 1988-89



FONTE: OIL WORLD (1989).

Os mercados importadores são relativamente segmentados: para o **óleo de palma**, os principais países importadores são a CEE dos 12, a Índia e a Singapura (aproximadamente 600.000t), a União Soviética e os Estados Unidos (entre 200 e 300.000t), o Japão (100 a 200.000t). Para o **óleo de soja**, a Índia, o Paquistão, o Irã e a CEE-12 importam cada um cerca de 200.000t; a União Soviética e os países do Leste, entre 100 a 200.000t; e a China é um importador episódico (mas que não pode ser negligenciado). Para o **óleo de colza**, o principal mercado é a CEE-12 e a Índia; e, enfim, para o **óleo de girassol**, mais uma vez a CEE-12 é o principal importador juntamente com a União Soviética (especialmente em caso de safra ruim de girassol e/ou de algodão).

Em compensação, a soja conserva, por enquanto, seu lugar de principal fornecedor de **produtos ricos em proteínas**, sobretudo destinados à alimentação animal; em 1985, representava cerca de 52,2% da produção mundial, dos 12 principais produtos. O Brasil é o principal exportador, juntamente com os Estados Unidos, porém a Argentina e a CEE crescem rapidamente.

Os principais importadores de soja são a CEE-12, o Japão e os países do Leste. A desaceleração do crescimento no início da década de 80 acarretou uma inflexão da demanda global dirigida ao setor das carnes, mas o efeito do preço relativo continuou a beneficiar as carnes brancas produzidas em condições intensivas. A resultante para a demanda derivada de farelos foi um crescimento um pouco menor no início da década de 80, mas que recupera sua força atualmente.

2 — Permanências e recomposições das políticas dos Estados

O período atual caracteriza-se pela aceleração da internacionalização das economias, o que se traduz por uma mobilidade aumentada do capital sob todas as suas formas (financiamento, investimento direto, fundos de participação). Disso decorrem duas consequências importantes para nossa análise: as hipóteses clássicas explicativas do comércio entre nações tornam-se caducas e devem ser reexaminadas. O desenvolvimento das atividades das firmas que sobrepujam suas fronteiras deve ser comparado com as políticas implementadas pelos Estados para estimular a acumulação nacional nos espaços doméstico e internacional. Não propomos aqui um modelo que permita integrar de maneira totalmente satisfatória esses dois espaços: o das políticas dos Estados e o das estratégias das firmas — embora seja uma pista que convém tentar explorar (Muchielli et alii, 1982).

Os Estados-Nações não são sócias (Perroux, 1982). Eles têm modos de ação originais, resultado das arbitragens do Estado entre grupos de interesses rivais. A combinação de políticas econômicas e sociais num determinado momento por um Estado-Nação particular é produto de uma história e modifica-se lentamente, sob o efeito conjunto da evolução das relações de forças internas e das relações mantidas com o Exterior. Portanto, as modalidades de inserção de um Estado-Nação nos mercados internacionais das mercadorias, capitais e técnicas são específicas, originais e é

essa particularidade, bem como as condições nas quais ela se modifica, que nos parece muito importante colocar em evidência.

Nos mercados internacionais de óleo-proteaginosas podem-se apontar pelo menos três grandes grupos de países: estruturalmente exportadores, estruturalmente importadores e os que combinam essas duas características. Como é impossível abordar todos os exemplos possíveis, vamos ilustrar nossa análise a partir de estudos realizados por nossa equipe.

Quando utilizamos o atributo “estrutural” para designar o que é permanente numa política, salientamos imediatamente que isso vale apenas para um determinado período e, portanto, para determinadas condições de conjuntura internacional e de relações internas.

2.1 – Os países estruturalmente exportadores

Quatro casos podem ser apresentados: o dos Estados Unidos, o do Brasil, o da Argentina e o da Malásia. Partiremos, em cada caso, das características principais da política atual. Em seguida, daremos algumas indicações sobre as linhas de força essenciais que explicam a evolução recente. Finalmente, tentaremos formular algumas hipóteses sobre as mudanças possíveis a curto e médio prazos nessas políticas.

Os Estados Unidos: ofensiva ou gestão do declínio?

O setor das óleo-proteaginosas atravessa uma crise muito profunda desde o início da década de 80, nos Estados Unidos, crise que atinge também uma grande parte da agricultura e dos setores que lhe estão estreitamente ligados para cima (indústria de insumos, bancos e serviços) ou para baixo (agroindústria e distribuição). Tal crise provoca uma reestruturação em profundidade do aparelho produtivo, dos equipamentos industriais e dos circuitos de transporte e de distribuição.

Os instrumentos da política americana são bem conhecidos. Definida num quadro plurianual (quatro anos), a política agrícola fixa as modalidades de intervenção do Estado nos mercados: níveis de preço de suporte (por exemplo, mediante uma *loan rate*), mecanismos corretores que incidem na renda dos produtores (principalmente mediante os *deficiency payments*), política de estocagem e, sobretudo, regulação da oferta mediante a opção eventual por deixar terras ociosas. A política de comércio exterior é voluntarista e, de acordo com os produtos, combina política de subsídio alimentar, crédito à exportação, promoção de técnicas e modelos de produção e de consumo americanos através do Mundo e proteção nas fronteiras contra as importações através de diversos sistemas — quotas, impostos, tarifas, normas, etc. (Riboud & Revel, 1981; Bertrand, 1988; Debailleul & Erhenshaft, 1987; Petit, 1985).

Convém acrescentar a essas medidas específicas os efeitos indiretos muito importantes da política macroeconômica sobre a produção e o comércio agrícola e agroalimentar, os quais atuam principalmente através de duas variáveis essenciais que são a taxa de câmbio do dólar e a taxa de juros.

A originalidade do modelo americano de política agrícola e econômica deve-se, sem dúvida, ao lugar ocupado pelas organizações profissionais agrícolas e industriais nas diferentes etapas do processo de elaboração das decisões políticas (Petit, 1985). No caso das óleo-proteaginosas, os atores principais são a **American Soybean Association (ASA)**, que congrega produtores e industriais ligados à soja, e a **National Soybean Processor Association (NSPA)**, que defende mais particularmente os interesses dos processadores. Os produtores e beneficiadores de algodão, girassol ou amendoim têm igualmente suas organizações, que são menos poderosas do que a ASA e a NSPA e que assumiram historicamente posições diferentes das dos produtores e processadores de soja.

Quando se observa num longo período a estratégia definida pelo “complexo soja” (grãos, farelos, óleos) americano, é surpreendente observar a constância de suas opções — muito mais do que conflitos que poderiam opor produtores e industriais em certos momentos —,³ que leva seus integrantes a proporem de maneira permanente: um preço de garantia agrícola relativamente baixo, uma organização “mínima” dos mercados responsáveis por uma posição competitiva face ao resto do Mundo, conjugados a uma política ativa na exportação (promoção comercial e tecnológica).

Ao contrário, os produtores e industriais do algodão ou amendoim definiram muito cedo uma política mais protecionista no mercado interno: preços de garantia elevados e pagamentos compensadores para os produtores de algodão (Blakey & Schaffer, 1980, p.247-88) e sistema de quotas muito estritas para os produtores de amendoim (McGill, 1980, p.320-44).

Até 1984, o conjunto do setor óleo-proteaginoso americano continua protegido das importações estrangeiras: tarifas aduaneiras sobre os grãos de oleaginosas diretamente concorrentes da produção americana (colza, girassol, algodão ou soja) e principalmente sobre os óleos derivados (três centavos de dólar por libra-peso); impostos reduzidos ou inexistentes sobre os óleos de palma ou de copra (resultado das negociações do Acordo Geral de Comércio e Tarifa (GATT), por ocasião do Kennedy Round e, posteriormente, do Tóquio Round — Colóquio de Tóquio).

A lei agrícola aprovada em 1985 modificou muito pouco a configuração da política agrícola americana,⁴ inclusive a do setor das óleo-proteaginosas. Entretanto

³ Principalmente quando as firmas agroindustriais inauguraram uma política ativa de investimento direto no Exterior, no final da década de 50, sobretudo em direção à Europa, à Ásia e, posteriormente, à América Latina.

⁴ Apesar das pressões muito fortes em 1984, por ocasião da preparação dessa lei, no sentido de uma desproteção mais radical da agricultura. Finalmente, os republicanos deram-se conta dos riscos políticos que corriam junto a seu eleitorado (Debailleul & Erhenshaft, 1987).

duas séries de medidas visavam fazer face à concorrência mais forte que predominava nos mercados internacionais dos produtos agrícolas de base:

- uma queda dos preços de garantia programada até 1990, mas cuja aplicação permanece condicionada à evolução dos mercados;
- um reforço das medidas de suporte à exportação, com o famoso **Enhancement Exportation Program (EEP)** – Programa de Incremento às Exportações – que estende ao comércio internacional certas vantagens (por exemplo, compensação de exportação de óleo de soja mediante bônus para importação de outras mercadorias, com financiamentos em condições vantajosas).

Porém a novidade em curso nesse período foi a incidência – doravante admitida – da política macroeconômica americana sobre a evolução da competitividade da agricultura. As flutuações do câmbio e das taxas de juros entre 1980 e 1985 explicam a evolução da produção americana e de sua participação no mercado provavelmente melhor do que as medidas específicas aplicadas ao setor (Schuh, 1985; Fapri, 1985; Bertrand, 1988).

A política brasileira: uma regulação mais complexa

A política óleo-proteagínosa do Estado brasileiro – que é sobretudo uma política da soja – articula-se em torno de dois eixos: apoio “relativo” interno à produção e ao processamento local da soja; e incentivo à exportação para os produtos mais elaborados. Integra-se numa política macroeconômica global de industrialização e de inserção crescente nos mercados internacionais de mercadorias, capitais e tecnologias; em suma, numa estratégia de internacionalização.

Sabe-se que a opção pelo endividamento externo, mola propulsora que permite acelerar o crescimento, gerou dificuldades crescentes e desequilíbrios cada vez maiores: inflação não controlada e pressão sobre o abastecimento alimentar resultante do desvio de recursos provocado pela agroexportação excessiva. Entretanto tal opção permitiu uma transformação rápida da agricultura e dos setores industriais envolvidos, provocando, ao mesmo tempo, transformações radicais na alimentação de base (Bertrand, 1985).

O instrumento essencial da política agrícola brasileira foi a implementação progressiva de uma política de crédito. Praticada com taxas de juros negativas até 1984, associada a uma política de preço mínimo que determina diretamente o valor do adiantamento financiado (compra antecipada da produção) – baseado numa estimativa dos custos de produção, negociados pelas organizações produtoras e cooperativas –, essa política do endividamento permite ao agricultor comprar sementes, insumos, máquinas e pagar a mão-de-obra. Por ocasião da colheita, a operação tem seu desfecho: se o preço de mercado for superior ao preço mínimo – o que ocorre sem exceção de 1967 a 1979 –, o agricultor paga os juros (efeito de alavanca positivo assegurado pela inflação). Em compensação, se o preço de mercado cair abaixo

do preço mínimo, o organismo estatal financiador — geralmente o Banco do Brasil (BB) e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) — compra os estoques, e o produtor tem dificuldades para pagar os empréstimos contraídos. Essas dificuldades são ainda maiores se as taxas de juros se tornam positivas, como é o caso a partir de 1984. A crise tem repercussões em cadeia sobre as indústrias envolvidas com o setor e sobre os bancos (que completam os financiamentos públicos a taxas de juros mais elevadas).

Com efeito, a partir de 1979 esse mecanismo de base de uma verdadeira economia do endividamento se complicou um pouco, ao serem levados em conta custos de produção regionalizados — e o montante dos empréstimos calculados em função de um valor de base desses custos (VBC) — e uma diferenciação das condições de acesso ao crédito em função do porte dos produtores e, sobretudo, da famosa correção monetária. Assim, com a aceleração da inflação, o preço mínimo fixado no início da safra desvaloriza-se da mesma forma que a taxa de juros do financiamento. Vários sistemas de indexação são propostos:

- no início dos anos 80, a taxa de juros é indexada ao valor dos bônus emitidos pelo Estado, e o preço mínimo sofre uma correção mensal;
- a partir de 1984, as taxas de juros dos empréstimos tornam-se positivas, e o Governo propõe uma compensação sob a forma de uma majoração substancial dos preços mínimos e dos VBCs e, igualmente, a indexação destes a diversos índices de preços;
- depois do intermédio do Plano Cruzado (fev./86-nov./86), e posteriormente aos diversos planos de estabilização que o sucederam, a incerteza torna-se a regra, mas doravante o crédito é mais caro e mais essencial na modernização agrícola brasileira.

Em matéria de política comercial e de estratégia de industrialização, o Governo brasileiro também é voluntarista: uma regulação dos mercados de óleos e farelos instaura-se progressivamente. Objetiva-se ao mesmo tempo preservar o equilíbrio do abastecimento do mercado interno em óleo de soja — que se torna a fonte principal de gorduras do consumo brasileiro — e assegurar o crescimento das exportações de farelo de soja, que encontra mercado no desenvolvimento da avicultura, suinocultura e pecuária intensivas.

São promulgadas regras complexas que variam com a conjuntura do mercado interno e do mercado internacional: quotas sobre as exportações de óleo e/ou grãos de soja, taxas diferenciais sobre as exportações de produtos transformados em relação aos produtos brutos, variação do nível dos impostos sobre a circulação interna de mercadorias, subvenções à exportação em determinadas circunstâncias. Na verdade, à medida que se desenvolvem as capacidades de processamento do País — estimadas em cerca de 28 milhões de toneladas em 1984 para uma produção de soja de 17 milhões de toneladas em 1986/87 —, instaura-se uma verdadeira **política de proteção variável** da indústria da soja brasileira, perfeitamente capaz de enfrentar suas concorrentes norte-americanas ou européias.

A Argentina: agroexportação apesar de tudo

A Argentina despontou recentemente como produtora e exportadora de soja, após ter figurado durante muito tempo entre os fornecedores tradicionais de linhaça ou girassol. A eclosão da produção de soja parece, à primeira vista, semelhante à que ocorreu no Brasil. No entanto nem as estruturas de produção, nem a conduta da política econômica são semelhantes.

A Argentina conjuga agricultura e pecuária, segundo um modo relativamente extensivo e — como sublinham vários autores — perfeitamente racional (Bertrand, 1988, p.121-31; Sábato, 1981). A *pampa humeda*, com seus trunfos naturais, permite obter — apesar da relativamente fraca intensidade de aportes capitalistas — rendimentos de cereais não negligenciáveis, a custos muito baixos. A introdução da soja nesse sistema, em dupla cultura com o trigo, modifica consideravelmente a situação. Ela rentabiliza a utilização do parque de máquinas e dos investimentos fixos. O aparecimento de um novo ator, o “contratista”⁵, permite superar as dificuldades que poderiam surgir a nível da dimensão das propriedades ou dos períodos de pico de trabalho.

O Estado, por sua política, incentivou essa intensificação da produção. Com efeito, o Estado argentino instaura, desde o fim da década de 30, um sistema de impostos sobre a agricultura. Cobrança de taxas na exportação e política de câmbio múltiplo — com uma taxa de câmbio do dólar subvalorizado para as exportações agrícolas — serão os dois principais instrumentos mobilizados para financiar a industrialização e o crescimento do aparelho de Estado. A criação do Instituto de Pesquisa Agrônômica (INTA) em 1986, que desempenhará um papel importante na produção e divulgação de sementes melhoradas, e uma política de subvenção ao equipamento (com créditos à baixa taxa de juros) — que encontra limites no final da década de 70 — serão as únicas medidas adotadas para estimular a produção, abandonada unicamente ao jogo do mercado.

O nível das taxas de exportação é flutuante e depende dos preços internacionais. Passa de 27% e 30% do valor respectivo das exportações de grãos de girassol e de soja em 1985/86 para 10% e 11% em 1987/88. Sua fixação ocorreu após acirradas discussões entre os representantes dos produtores, dos industriais, dos exportadores e do Estado, representado pela Junta dos Grãos.

A fixação dos preços para exportação é flexível e depende dos preços na Bolsa de Chicago: a Argentina é *price-taker* e propõe um prêmio (sobrep preço) para equalizar os preços americanos. Como sublinha Marcel Regunaga, esse prêmio é frequentemente superior ao que seria estritamente necessário para levar em conta diferenças

⁵ Trata-se de um contrato de locação de terra realizado por um proprietário, por uma duração muito curta e contra pagamento em percentual da colheita.

de custos de frete e de carregamento nos portos argentinos, o que gera um preço relativamente baixo dos grãos pagos ao produtor argentino (Regunaga, 1988, p.199-212).

Se acrescentarmos o efeito da taxa dupla de câmbio agrícola, com uma subvalorização do dólar “verde” — que podia atingir 20% em 1988 — para as exportações agrícolas, é ainda mais surpreendente constatar que a produção de grãos e particularmente a de soja continua a crescer, apesar de tudo!

Existe um incentivo à industrialização (no caso das óleo-proteaginosas, ao processamento) que assume a forma de taxas menos elevadas ou inexistentes para a exportação de produtos transformados. Mas o incentivo para o desenvolvimento de uma indústria de alimentação animal e de uma suinocultura e avicultura intensivas é fraco, devido aos preços relativos muito baixos da carne bovina.

A Malásia: o voluntarismo industrializante

A Malásia apresenta um modo de intervenção original do Estado na agricultura, o qual, para ser compreendido, deve integrar a história recente do processo de descolonização.

Como observa Philippe Chalmin (1988), no momento da independência o setor agrícola era caracterizado por uma dualidade muito forte: de um lado, grandes plantações, na maioria em mãos de firmas estrangeiras, voltadas sobretudo para a exportação, e, de outro, pequenas propriedades produzindo simultaneamente para a exportação (borracha) e culturas de subsistência.

O Estado malásio, dedicou-se, a partir de 1956, à implementação de estruturas de enquadramento do campesinato. Assim, a Agência de Desenvolvimento FELDA inicia o cultivo de novas terras, promove infra-estruturas e instala os colonos, objetivando transferir progressivamente a propriedade das terras para esses colonos, transformados em cooperativados, enquanto a Agência conservaria as funções de gestão, planificação e comercialização. Dessa forma, cerca de um terço das superfícies cultiváveis da Malásia (entre 1956 e 1984) tomaram-se produtivas sob o controle direto do Estado. Entretanto as plantações privadas não desapareceram completamente, mas seu controle mudou de mãos. A aquisição das quotas detidas por grupos estrangeiros realiza-se entre 1975 e 1984, seja pelo Estado, seja por grupos privados malásios ou chineses.

Assim, Chalmin (Bertrand, 1988) estima que o Estado controla cerca de 300 a 400.000ha de plantações⁶ (sobre 1,5 milhão de hectares cultivados de palma, a me-

⁶ Se se acrescentar seu controle sobre a pequena produção familiar através da FELDA — cerca de um terço da produção de óleo de palma —, chega-se a uma participação da ordem de 70% da produção controlada pelo Estado sob diversas formas (Bertrand, 1988, p.142).

tade dos quais pertencentes às plantações), mas acrescenta que a fronteira entre privado e público permanece ambivalente. A passagem para um controle nacional realizou-se, efetivamente, mediante a tutela do Estado a grupos públicos nacionais, cujo comportamento é muito próximo de grupos “privados”.

Nos últimos 20 anos, a prioridade do governo malásio foi a exportação, com opção pela palma e, mais recentemente, pelo cacau, sempre procurando desenvolver ao máximo uma estratégia de **industrialização**. Adota para isso uma política de tributação na exportação de óleo de palma bruto e de incentivo ao craqueamento e ao refino local — incentivando, assim, a indústria óleo-química pela ação a nível das infra-estruturas — e de incentivo ao ingresso de capitais estrangeiros nesse setor.

Tal política permitiu que a Malásia se tornasse não apenas o principal exportador de óleo de palma refinado no Mundo (em 1987/88), mas também que marcas-se presença nos mercados novos e no desenvolvimento dos ácidos graxos (estearina, oleína).

Apostando num sistema liberal de fixação de preços ao produtor, tentando implementar uma bolsa de comércio representativa (em Kuala Lumpur), a Malásia impulsionou ao máximo a lógica do mercado e a inserção internacional. No entanto, pergunta-se Philippe Chalmin, a Malásia não teria atingido um patamar (em termo de extensão de superfícies) que não poderá ser suplantado senão por um esforço importante em matéria de produtividade e, portanto, de pesquisa e vulgarização das técnicas disponíveis?

2.2 — As políticas estruturalmente importadoras

É bastante raro as análises sobre o funcionamento dos mercados internacionais levarem em conta as estratégias de importação. No máximo, atribui-se aos países importadores um comportamento padrão: comprar pelo melhor preço. O que, na verdade, remete a análise para o lado dos países exportadores: aquele que propuser o melhor preço será obrigatoriamente o fornecedor.

No entanto, como salientaram muito bem Lassudrie-Duchène et alii, (1986), a importação participa ativamente dos processos dinâmicos de acumulação de capital. Portanto, é objeto de definição de estratégias, seja de proteção e de substituição clássicas, seja de aquisição de bens necessários ao processo de produção, seja enfim de participação em uma segmentação internacional dos processos produtivos. Ilustraremos isso tomando como exemplo, no caso das óleo-proteaginosas, países como o Japão, a Índia e o Paquistão.

O Japão: uma estratégia ativa de importação

No tocante às oleaginosas, o Japão é um importador quase exclusivo dos produtos que consome. Somente a soja e os óleos marinhos são objeto de uma produ-

ção local significativa, mas que, não obstante, pesa muito pouco no balanço global japonês. Convém acrescentar que o Japão desenvolve uma estratégia de importação de **produtos brutos** (no caso, de grãos oleaginosos) e, algumas vezes, de produtos de primeiríssima transformação (óleo bruto e farelos) para assegurar a transformação e a elaboração dos mesmos em seu próprio solo.

Essa estratégia inscreve-se numa política agrícola e industrial que privilegiou certos setores em detrimento de outros, não somente em função de vantagens naturais ou comparativas, mas em razão do peso ou da eficácia da defesa de certos grupos de interesse. Assim, em função da importância do arroz no regime alimentar japonês, os produtores desse gênero alimentício conseguiram, até data recente, manter um sistema de proteção relativamente eficaz. Em compensação, muito cedo os interesses dos suinocultores e avicultores e os dos importadores de produtos destinados à alimentação animal levaram a um acordo que deixa à importação o essencial do mercado das forrageiras e das oleaginosas.⁷ Nesse quadro, os processadores obtêm que os produtos sejam importados sob uma forma bruta, *in natura*, o que lhes possibilita participar da produção de valor-adicionado. Explica-se, dessa forma, a política constante do Japão — através de suas firmas de importação, as *sogo-soshas* — de praticar acordos com os Estados Unidos (para os grãos de soja e de milho) ou com o Canadá (para os grãos de colza). Tarifas dissuasivas⁸ obstaculizam a entrada direta de óleos brutos ou refinados e de farelos.

Dessa forma, o Japão está atento ao custo de seu abastecimento nesse setor. Deve-se então considerar sua estratégia de financiamento de projetos de desenvolvimento da produção de milho e soja na região dos cerrados no Brasil como sendo suscetível de provocar, a termo, um deslocamento de seus fornecedores? É uma questão que permanece em aberto. De imediato, o Japão, através desse tipo de política de cooperação, permite que suas indústrias (bens de equipamento) e seus serviços financeiros (atividade de financiamento) possam se desenvolver. O impacto de tais projetos não pode, ao final, senão incentivar a baixa dos custos de produção de grãos. E a compensação, em termos de intercâmbios comerciais recíprocos com o Brasil, pode perfeitamente incidir sobre outros produtos e bens manufaturados (ou outros produtos agrícolas mais específicos, como o café).

⁷ Entre 1960 e 1978, a taxa de auto-abastecimento em oleaginosas passou de 44% para 9%. Em 1984, passou para 5%.

⁸ Dezessete ienes/kg sobre a importação de óleo bruto e 20 ienes/kg sobre o óleo refinado em janeiro de 1985 em relação a um preço do óleo de soja estimado em 120/130 ienes/kg e do de colza de 130/140 ienes/kg.

O Paquistão: importação sob forma de ajuda como alavanca para o desenvolvimento

Um outro tipo de política de importação pode ser freqüentemente observado e deve ser interpretado sobretudo como um produto das políticas de exportação: são as estratégias desenvolvidas a partir da ajuda alimentar. O mecanismo de base é bem conhecido. Foi implementado com o Plano Marshall destinado à Europa e ampliado aos países em vias de desenvolvimento com o Programa de Assistência Governamental PL-480. Trata-se de utilizar os fundos de contrapartida da ajuda como mola propulsora de uma estratégia de acumulação do capital nacional, em associação e/ou sob o controle do país doador.

O Paquistão é um bom exemplo de país alvo dessa ajuda internacional, numa situação em que a importação cobre atualmente dois terços das necessidades do país. A origem da ajuda diversificou-se sob o efeito da evolução da concorrência entre os países doadores: o Canadá é atualmente tão presente quanto os Estados Unidos nesse “mercado” da ajuda, quer sob a forma de dons, quer através de empréstimos em condições vantajosas.

A gestão da ajuda — que não exclui uma política de importação comercial, pois o objetivo explícito dos doadores é o de transformar progressivamente a ajuda em importação — é assumida pelo Estado (através da Ghee Cooperation of Pakistan) e deve permitir um funcionamento satisfatório da indústria nacional. Até 1984, o governo controlava simultaneamente o preço dos óleos importados, o preço do óleo de algodão (oriundo da produção nacional) e o preço de varejo do *ghee vegetal* (gordura vegetal). Por outro lado, ele desenvolvia uma política de amparo à produção das oleaginosas locais (algodão, girassol, soja, cártamo). A partir de 1984, instaurou-se uma política de desregulação, e foram implementadas medidas de incentivo ao setor privado para o investimento na produção e no processamento das oleaginosas. Numa tal conjuntura, a baixa dos preços mundiais não podia senão incentivar o desenvolvimento das importações, mas é sobretudo o óleo de palma malásio que parece ter se beneficiado com isso.

A Índia: controle minucioso do Estado

A Índia é o primeiro importador mundial de óleos vegetais (900.000 toneladas em 1985/86, sendo dois terços de óleo de palma, 250.000 toneladas de óleo de soja e 100.000 toneladas de óleo de colza). Paralelamente, é um dos primeiros produtores de algodão, amendoim e colza. É, sobretudo, um país que transforma a maior parte de sua produção em diversas matérias gordurosas — óleos, *vanaspati* (creme vegetal) — e exporta uma pequena fração de seus farelos (cerca de 15%).

O papel do Estado é determinante na Índia, desde a independência. Existe um monopólio das importações desde 1978 (exercido pela State Trading Corporation), mas seu papel restringe-se ao setor de óleos, pois a compra de oleaginosas no mercado internacional continua proibida.

Como explica Pinguet-Rousseau (Bertrand, 1988), o controle das importações de óleos alimentícios permite ao Estado regular o conjunto do sistema. O objetivo é aumentar a produção nacional mediante uma política de incentivo à produção de oleaginosas não tradicionais, como o girassol ou a soja. Até recentemente, as produções de algodão, amendoim ou colza não se beneficiavam dos mesmos estímulos (na medida em que a “revolução verde” se voltava sobretudo para o trigo ou para o arroz), mas, a partir de 1985, tais produtos são igualmente objeto de uma revalorização de preço. Além disso, o amendoim é introduzido nos programas de desenvolvimento das culturas irrigadas. Se se acrescentarmos que um certo número de programas de ajuda externa (Canadá, Estados Unidos) procura desenvolver a produção de oleaginosas num quadro cooperativo, pode-se deduzir que na Índia a política de importação visa, a curto prazo, à sua “própria eliminação”, ou seja, à auto-suficiência – e, em certos casos, talvez mesmo à exportação (Bertrand, 1988, p.253-66).

2.3 – As políticas de auto-abastecimento

Aumentar o grau de auto-abastecimento, visando ascender a um nível de segurança julgado satisfatório, foi o objetivo explícito das políticas implementadas por alguns países ou conjuntos de países. Verifica-se, algumas vezes, um descompasso entre o objetivo e sua viabilização, como veremos no caso da União Soviética, mas progressos consideráveis foram registrados em alguns outros. O melhor exemplo é o da CEE, que partia na década de 60 de um nível de auto-abastecimento muito baixo no tocante às óleo-proteaginosas. Convém observar que tal situação era fruto de opções antigas tomadas pelos diferentes Estados que iam constituir a Europa. A construção da CEE e da Política Agrícola Comum (PAC) corresponde, primeiramente, a uma mudança profunda de “preferência” nas relações entre os países-membros e entre estes últimos e seus outros parceiros e, conseqüentemente, provoca uma reestruturação de conjunto das antigas relações (Berlan et alii, 1976; Philippe, 1986).

União Soviética: concorrência entre os fornecedores

As apresentações habituais da política agrícola e do abastecimento alimentar da União Soviética postulam freqüentemente que a alternativa dos dirigentes seria ou o aumento do grau de auto-suficiência, ou o recurso às importações. E uma análise, muitas vezes sumária, das dificuldades com que se deparam os planejadores soviéticos para atingir os objetivos fixados conduziu seus autores a concluir sobre o inevitável crescimento das importações.⁹

⁹ O último relatório disponível do United States Department of Agriculture (USDA) redigido por Thomas W. Bickerton, muito bem documentado, obedece a esse tipo de análise bem conhecido (USA, Dept. Agriculture, 1987).

Na realidade, tais análises pecam por esquematismo tanto sobre a realidade interna do funcionamento do sistema soviético como sobre a complexidade dos processos de decisão que nele se desenrolam¹⁰, quanto sobre a análise do papel dos intercâmbios comerciais como acelerador da acumulação de capital ou como elemento importante numa estratégia de inserção na divisão internacional do trabalho. Com efeito, é indiscutível que a União Soviética se lançou progressivamente nos mercados internacionais de cereais, de óleo-proteaginosas ou de produtos animais. Mas não se levam suficientemente em conta as modalidades específicas dessa inserção. Disso decorre a surpresa freqüente dos observadores que encontram dificuldades para explicar o caráter instável, desconcertante e seguidamente imprevisível das decisões de compra ou de venda dos soviéticos nos mercados internacionais.

À primeira vista, a União Soviética parece incapaz de satisfazer suas necessidades em farelos ou óleos vegetais através de sua própria produção de óleo-proteaginosas. O plano ambicioso definido por Brejnev no início da década de 80 para o quinquênio 1981-85 não foi realizado. Ao contrário, longe de atingir os objetivos de 6,7 milhões de toneladas de girassol; 1,4 milhão de toneladas de soja e 0,5 milhão de toneladas de colza, as produções médias de girassol (5 milhões de toneladas) e de soja (0,5 milhão de toneladas) baixaram respectivamente de 7% e 5% em relação ao quinquênio precedente. A produção média de colza (43.000 toneladas) triplicou-se, na verdade, mas permaneceu muito aquém do objetivo fixado em 1980. Apenas a produção de algodão sofreu uma expansão moderada (cinco milhões de toneladas, em média, em 1981-85, contra 4,6 milhões de toneladas no período 1976-80). Conseqüentemente, conclui Thomas Bickerton, as importações de produtos ricos em proteínas (grãos e farelo de soja principalmente) e as de óleos vegetais (sobretudo óleo de palma, girassol e soja) tiveram que aumentar, pois o governo manteve seus objetivos de crescimento do consumo de carne e gorduras vegetais. Entretanto o autor, constatando o caráter "irregular" dessas importações, tem muitas dificuldades para fornecer uma explicação convincente.

Gostaríamos de introduzir um esquema de análise mais "estratégico", que não considere certas baixas de produção ou quedas brutais das compras nos mercados internacionais como resultantes apenas das insuficiências "sistêmicas" do funcionamento da União Soviética — mesmo se, naturalmente, elas existem —, mas que tente interpretá-las como sendo fruto de decisões conscientes, em função dos dados da conjuntura econômica e da política internacional.

Com efeito, quando se observam os dados reunidos por Thomas Bickerton sobre a produção de oleaginosas na União Soviética, é surpreendente notar a lenta diminuição das superfícies consagradas às oleaginosas, inflexão esta que se inicia em meados da década de 60, sensível sobretudo para o girassol e no máximo compensa-

¹⁰ Não discutiremos aqui as reformas implementadas desde a ascensão de Mikhail Gorbatchev (Pouliquen, 1988, p.42-73).

da pela lenta progressão das superfícies consagradas ao algodão (em terras irrigadas). Como a produtividade do girassol não aumenta mais a partir de 1973, não é surpreendente ver diminuir, em média, a disponibilidade em grãos de girassol (com uma forte instabilidade dos níveis da produtividade e, por conseguinte, da produção anual). Portanto, pode-se atribuir à instabilidade da produção de girassol uma parte da instabilidade do comportamento de compra de grãos de oleaginosas (especialmente de soja) nos mercados internacionais: assim, as importações de grãos de soja em 1972/73 ou em 1975/76 são, em parte, importações complementares que permitem fazer funcionar as capacidades de processamento soviético. Mas esse raciocínio torna-se falso quando se constata que as importações de soja baixam concomitantemente à produção de girassol em 1977 ou 1978 e aumentam simultaneamente com a mesma em 1981 ou 1982. Além disso, não se podem explicar satisfatoriamente as importações maciças de farelo de soja em 1982/83 e em 1986/87 — importações igualmente instáveis e irregulares —, apontando para causas puramente mecânicas do tipo “importação de complemento”, devido à queda de produção agrícola (no caso, de oleaginosas).

Na realidade, assiste-se a uma mudança de modelo de produção, e o próprio Thomas Bickerton fornece vários exemplos. Os soviéticos procuram incrementar a eficácia da utilização dos recursos pela criação de animais, objetivando estarem em condições de atingir simultaneamente objetivos de crescimento do consumo de carne (sobretudo de carnes brancas) e de economizar recursos em grãos —, cuja produção é relativamente deficiente. Nesse quadro, é interessante para os soviéticos adquirirem no mercado internacional produtos baratos, mas ricos em proteínas, “economizadores” de cereais nas rações dos porcos e aves, e fazê-lo especialmente quando os preços baixam nos mercados internacionais.

Compreende-se, assim, porque o governo soviético organizou, em outubro de 1982, um seminário em colaboração com a Associação dos Esmagadores Americanos sobre a utilização do farelo de soja na alimentação animal e renovou a operação quatro anos mais tarde (em abril de 1986), desta vez com a ASA, para tratar da questão dos alimentos compostos. Nessa ocasião, uma experiência conjunta foi levada a cabo para se comparar a eficácia do farelo de soja com relação à utilização de recursos locais na engorda dos animais. Esses esforços apenas retomam tentativas realizadas anteriormente, que tinham permitido aos Estados Unidos se estabelecerem solidamente no mercado soviético. Assim, de 1976 a 1979, os Estados Unidos passam de um pouco menos de um quarto de grãos de soja a mais de 90%. O embargo decidido pelo Presidente Carter em janeiro de 1980, decorrente da invasão do Afeganistão, vai minar todos esses esforços.

Em 1981, os Estados Unidos desaparecem do mercado soviético e a União Soviética assina contratos de longo prazo com países concorrentes:

- um acordo é assinado com a Argentina para o período 1980-85, para um volume de 500.000 toneladas de grãos de soja por ano. A Argentina exportará em média 560.000 toneladas de grãos de soja para a União Soviética no período em questão (com um máximo de 758.000 toneladas em 1981 e um mínimo de 146.000 toneladas em 1984);

- o Brasil segue o mesmo caminho e assina um acordo, para o período 1982-86, para os grãos de soja (2,5 milhões de toneladas no conjunto do período, mas os brasileiros entregarão efetivamente apenas 128.000 toneladas nos três primeiros anos), para os farelos de soja (dois milhões de toneladas previstas em cinco anos, os brasileiros ultrapassarão 800.000 toneladas/ano nos três primeiros anos e não exportarão mais nada a seguir até 1986) e para os óleos de soja (40.000 toneladas/ano) (Bickerton, p.16-20).

Outros fornecedores mostrar-se-ão prontos a substituir os Estados Unidos: a Holanda, a Alemanha Ocidental, a Bélgica, para os farelos; e a Espanha, para o óleo de soja. Nesses casos, trata-se freqüentemente de reexportações americanas disfarçadas, já que esses países importam os grãos americanos. As filiais das firmas multinacionais instaladas na Europa permitem tornar caduco o embargo e contorná-lo.

Desde 1983, retomam-se as negociações com os Estados Unidos no âmbito das discussões sobre o acordo cerealista a longo prazo. Em outubro de 1983, os grãos e farelos de soja são integrados ao acordo, como opção. Doravante torna-se possível para a União Soviética substituir um milhão de toneladas desses produtos sobre os nove milhões de toneladas de grãos que se compromete a comprar. Entretanto será necessário esperar 1984 e, sobretudo, 1986 para que essa opção seja realmente utilizada. Nesse meio tempo, a China entrou no mercado soviético, fornecendo, em 1984, 329.000 toneladas de grãos de soja e 388.000 toneladas no ano seguinte, no âmbito de um acordo para o período 1986-90, e, além disso, a Malásia torna-se um fornecedor importante de óleo de palma (cerca de 150.000 toneladas/ano).

Assim, a diversificação de seus fornecedores e a utilização hábil da concorrência entre os países exportadores permitem à União Soviética prosseguir a “modernização” de sua pecuária, avicultura e suinocultura, mesmo que todas as condições para o crescimento de sua produção de grãos ou de oleaginosas não estejam ainda reunidas.

A CEE: um questionamento progressivo do compromisso euro-americano

Desde o início da década de 80, a produção de óleo-proteaginosas da CEE triplicou, passando de 3,2 milhões de toneladas em 1981-82 a 10 milhões de toneladas em 1987/88¹¹. Não se trata de um simples efeito do alargamento da CEE para 12 membros — mesmo que a Espanha e Portugal participem plenamente dessa expan-

¹¹ Levamos em conta, em 1981-82, a produção de girassol e de algodão da Espanha e de Portugal. Mas esse total não inclui a produção de proteaginosas (ervilhas e favas miúdas), que corresponde a cerca de 700.000 toneladas em 1981 e a mais de dois milhões de toneladas em 1987-88.

são —, mas, na realidade, de uma verdadeira virada que permite à CEE aumentar de maneira substancial sua taxa de auto-abastecimento.

Com efeito, há alguns anos assiste-se à erosão do acordo euro-americano firmado em meados dos anos 60 em torno dos regulamentos cerealistas e oleaginosos, acordo este que garantia o equilíbrio interno da Política Agrícola Comum (PAC) e de suas relações com seus parceiros externos.

Convém lembrar, primeiramente, que nos anos de 1964 a 1967, a PAC é implementada com base num duplo acordo interno e externo (essencialmente com os Estados Unidos), cujos elementos são os seguintes:

- proteção “forte” para os cereais (e o açúcar), com um sistema de tributação variável sobre as importações e de restituições (igualmente variável) sobre as exportações;
- proteção “média” sobre os laticínios e a carne bovina;
- proteção “fraca” para as carnes de aves ou ovos e livre entrada para a soja e farelos de oleaginosas — com pagamentos compensadores para os produtores (Philippe, 1986, p.49).

Esse acordo salvaguardava os processadores de oleaginosas, que podiam contar com um acesso livre e barato¹² aos produtos ricos em proteínas. Para os cerealistas, o mercado comum abria-se com preços garantidos, estáveis e, em média, mais elevados do que os preços internacionais. Esse acordo era satisfatório para os Estados Unidos, que perdiam alguns mercados para os produtos animais (carnes brancas) ou para o trigo, mas que asseguravam seu acesso ao mercado europeu de soja. Ao contrário, tal acordo era muito desvantajoso para os antigos países que se beneficiavam de relações privilegiadas no quadro colonial: assim, os produtos africanos de amendoim eram colocados em concorrência direta nos mercados internacionais. Ulteriormente, a CEE procurará, sem grandes resultados, limitar os efeitos dessa política no âmbito dos acordos de Lomé e da política de estabilização das receitas de exportação.

A preferência da Comunidade pelas relações internas e, num primeiro tempo, pela americana, nas relações externas, substituíam a preferência colonial. O sistema de proteção instaurado podia funcionar sem grandes dificuldades enquanto, globalmente, a CEE permanecesse importadora líquida. Mas rapidamente o próprio sucesso dessa política de proteção e a existência de algumas brechas no dispositivo inicial vão gerar uma situação nova.

Primeiramente, os preços (relativamente) elevados dos cereais vão levar todos os países europeus a produzi-los. A taxa de auto-abastecimento vai elevar-se rapidamente, sobretudo na Alemanha Ocidental e na Grã-Bretanha, que se integra à Comunidade em 1973. Em segundo lugar, o preço elevado dos cereais da Comunidade impulsiona os utilizadores (pecuaristas, fabricantes de alimentos para o gado) a procurarem substitutos mais baratos: a Holanda e o norte da Alemanha, rapidamente

¹² Sob a condição, é claro, de que o preço internacional fosse regularmente mais baixo do que o preço interno, o que — como veremos — não ocorreu mais a partir de 1973.

seguidas pelas outras grandes regiões de pecuária européias, importam substitutos — mandioca da Tailândia, subprodutos da transformação dos cereais (e principalmente o *corn gluten feed* dos Estados Unidos). O farelo de soja, rico em proteínas, é “sub-consumido” na Europa, na medida em que seu preço relativo em relação aos cereais é mais baixo do que nos Estados Unidos.

Assim, no total, chega-se a uma situação em que o setor cerealista deve encontrar mercados crescentes nos mercados internacionais (mas a um custo em restituições que se eleva), enquanto as importações de produtos de substituições (PSC em sentido lato) se desenvolvem, porém sem receitas para o orçamento. A contradição evidente na qual se debatia a PAC provocou as negociações para sua reforma.

Efetuar-se negociações com a Tailândia, no sentido de limitar as importações de mandioca, e com os Estados Unidos, em todos os setores. Uma política de inflexão de preço dos cereais teve início a partir de 1982: aumento menor dos preços relativos, co-responsabilidade dos produtores a partir de um certo patamar...

No tocante às óleo-proteaginosas, assiste-se globalmente a um reforço progressivo da regulamentação (Bertrand, 1988, p.157-87). A garantia de preços a nível do produtor de colza e de girassol é assegurada por um mecanismo de pagamento de uma ajuda variável (cujo princípio é que ela compensa a diferença entre um preço guia ou preço indicativo e o preço mundial) que transita pela indústria de processamento (ou o primeiro organismo estocador) e é partilhada entre o produtor e o industrial. Essa ajuda é primeiramente calculada em ECU (ajuda bruta) antes de ser objeto de uma estimativa em moeda nacional, que leva em conta a taxa de câmbio “verde” do país, corrigida por um coeficiente função do descompasso entre a taxa pivô e a taxa verde do país em questão (ajuda líquida = ajuda bruta *versus* valor da moeda do país (taxa verde) *versus* coeficiente corretor).¹³ Um mecanismo de intervenção completa esse dispositivo (compra da produção excedente ao preço de intervenção), mas permanece, em princípio, de utilização excepcional, enquanto a CEE continuar importadora líquida de óleo-proteaginosas.

Esse sistema de ajuda para a colza e o girassol deixava subsistir, até 1978, de uma parte, um mecanismo menos completo para a soja — ajuda pré-fixada por hectare — e, de outra, um sistema mais protegido e controlado para o azeite de oliva, com proteção nas fronteiras, preço de mercado representativo, subsídio ao consumo. A partir de 1978, a soja, a linhaça e as proteaginosas vêem seu regime aproximar-se da colza e do girassol. Mas, desde a safra 1982/83, os produtores deparam-se com certos limites para essa garantia (limites de garantia). Essa evolução é ainda mais acentuada com a implementação, em fevereiro de 1988, dos estabilizadores que prevêem baixas automáticas de preço quando são ultrapassados os limites de garantia. Evolução concomitante à que foi observada para os cereais (preços relativos baixados) ou para os laticínios (estabelecimento de quotas), que dá a imagem da CEE como um conjunto que ainda “protege” sua agricultura, mas dentro de limites cada vez mais restritos e contingenciados.

¹³ Trata-se de corrigir as distorções no cálculo da ajuda provenientes da diferença de “força” das moedas no seio da CEE.

Convém acrescentar que, na sua totalidade, a indústria europeia do processamento de grãos continua a ser protegida contra as importações de óleos e gorduras, à razão de um imposto de 10% sobre os óleos brutos e de 15% sobre as outras matérias gordurosas, exceto para o óleo bruto de palma e os produtos derivados, tributados respectivamente em 6% e 14% *ad valorem* (sendo que os óleos e gorduras oriundos das antigas colônias e protetorados estão isentos dessas taxas).

Enfim, se quisermos ser exaustivos, é necessário acrescentar os mecanismos monetários implementados para fazer face às evoluções divergentes das moedas no interior da CEE. São os famosos montantes compensatórios monetários (que funcionam sobre os preços garantidos aos produtores) e os pagamentos diferenciais que se aplicam aos subsídios. Esses mecanismos monetários podem explicar certas curiosidades no desenvolvimento do setor óleo-proteaginoso europeu. Assim, até 1982, uma boa parte da safra francesa de colza era exportada para a Alemanha Ocidental para ali ser processada e igualmente se beneficiar de uma ajuda maior (após passagem por um esmagador alemão e um montante liberado em Deutch Mark). A partir de 1982, o novo método de cálculo da ajuda faz intervirem as taxas de câmbio reais das moedas em relação ao ECU (moeda da comunidade) e, em, princípio, não introduz mais distorção *a priori*.

Globalmente, o sistema de suporte implementado para as óleo-proteaginosas gerava, pelo menos até 1983-84, um crescimento regular das despesas do Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) – sem contrapartida das receitas, já que os grãos oleaginosos e os farelos entram isentos de imposto e que há muito pouco incentivo para a importação de óleos, salvo para os que são precisamente isentos de impostos. Como em outros lugares, o crescimento da produção e do consumo de óleos vegetais faz concorrência às gorduras animais, concorrência ilustrada principalmente pela manteiga face à margarina. Ressurgiu então a idéia de se propor um meio de financiamento para o desenvolvimento da produção de óleo-proteaginosas: é a famosa taxa sobre as gorduras produzidas e importadas na Comunidade.

É interessante discorrer um pouco a respeito, pois os debates que tal proposição suscitou¹⁴ aclaram as forças em jogo e as posições dos diferentes atores.

¹⁴ A proposição de 1987 articula um mecanismo estabilizador dos preços dos óleos e gorduras ao consumo e libera um financiamento para o desenvolvimento do setor das óleo-proteaginosas. A partir de um nível de preço de referência do mecanismo (NRM = média dos preços do óleo de soja refinado saído da fábrica, praticados durante os últimos 5 anos, de 1981 a 1985), uma diferença é calculada anualmente, igual à média dos preços do ano precedente menos a norma de referência (NRM). Se a diferença for positiva, recebe-se uma cotização equivalente a essa diferença, sobre todo o óleo e gordura vegetais ou marinhos colocados em consumo na CEE (exclusivamente para a alimentação humana). Se a diferença for negativa, e caso se constatar uma influência negativa sobre o consumo, concede-se um subsídio ao consumo. O montante da cotização é limitado ao nível observado para o período de 01.07.87 a 31.12.88. Essa cotização é cobrada na saída do produto da fábrica ou na importação. O cálculo para 1988 previa uma receita da ordem de dois bilhões de ECUs (correspondente a uma taxa da ordem de 370 ECUs/tonelada).

As oposições a essa medida foram numerosas e virulentas:

- o **Gabinete Europeu dos Unões dos Consumidores** avalia em 22,8 ECUs/ano o custo dessa taxa para uma família de quatro pessoas e afirma que ela afetaria sobretudo as famílias mais modestas;
- as diferentes **indústrias utilizadoras** de óleos e gorduras assumiram posição contra a taxa através das declarações da Associação das Indústrias de Chocolates, Biscoitos e Torradas e da Confeitaria e da Confederação das Indústrias Agro-Alimentares (CIAA). A Federação Européia do Comércio Varejista e a União das Indústrias da CEE endossaram o protesto;
- a taxa suscitou também a hostilidade dos países da **ASEAN** (Tailândia, Malásia, Filipinas, Singapura), que ameaçaram a CEE de represálias e de boicote das **antigas colônias e protetorados** (preocupados ao verem mais uma vez baixarem suas receitas de exportação com destino à CEE) e dos **países nórdicos** (Noruega, Islândia), pela ameaça sobre os óleos marinhos;
- naturalmente, a **ASA** tomou posição não apenas contra a taxa (que, segundo ela, poderia acarretar uma duplicação do preço do óleo de soja na CEE), mas também contra o conjunto da política de suporte das óleo-proteaginosas da CEE;
- convém acrescentar, finalmente, que o **Conselho Econômico e Social Europeu** se mostrou reticente, e que o projeto só recebeu o apoio do **Parlamento Europeu** e, obviamente, o das associações de **produtores** de óleo-proteaginosas;
- o projeto de taxa, como os precedentes¹⁵, foi adiado.

Em fevereiro de 1988, a Comissão propunha a política dos estabilizadores, que procurava limitar a oferta de óleo-proteaginosas na Europa. No mesmo ano, a seca nos Estados Unidos e a alta dos preços internacionais da soja e dos cereais propiciavam uma trégua ao orçamento europeu.

3 — Reestruturação da indústria mundial do esmagamento e estratégias dos grupos multinacionais

O ponto estratégico do sistema das óleo-proteaginosas é a atividade do processamento. Com efeito, é ela que comanda a evolução dos mercados de óleos e gorduras, de uma parte, e a de farelos e produtos ricos em proteínas, de outra.

O processamento fornece os produtos intermediários, semitransformados, que serão utilizados pelas diversas indústrias vinculadas ao setor (fábricas de óleo, de

¹⁵ Observa-se que projetos semelhantes já tinham sido propostos em 1963, em 1968 (plano Mansholt), em 1976 (no âmbito do programa de ação 1977-80) e em outubro de 1983 (por ocasião da discussão em torno da safra leiteira 1984/85).

margarina e sabão, outras indústrias que utilizam gorduras, indústria de alimentação animal e indústrias alimentícias diversas). O processamento, por suas opções a nível do abastecimento em matérias-primas, determina a orientação das produções agrícolas, e é exatamente a esse nível que se realiza a síntese entre as indicações fornecidas pelas políticas agrícolas e macroeconômicas dos Estados, as escolhas dos agricultores e as estratégias industriais. Decisões como a escolha de uma implantação ou a escolha — concomitante — da dimensão da unidade instalada condicionam os mercados agrícolas regionais ou nacionais e as políticas de importação ou de exportação dos produtos agrícolas de base e dos produtos intermediários semitransformados.

Portanto, é importante avaliarmos o movimento de reestruturação em curso nessa indústria, em escala mundial. Forneceremos, igualmente, algumas indicações sobre as principais estratégias desenvolvidas por alguns grupos multinacionais.¹⁶

3.1 — Um deslocamento parcial da indústria de processamento

Primeiramente, cabe observar as grandes dificuldades que existem para se avaliar o nível das capacidades de processamento instaladas¹⁷ através do Mundo. Trata-se de uma indústria muito heterogênea: pequenas unidades que funcionam com técnicas de esmagamento mecânico convivem com fábricas de grandes dimensões, que utilizam processos de separação química (1.500 a 2.000 toneladas/dia).

Isso não impede que uma estimativa grosseira do **nível de esmagamento efetivo** possa ser realizada, computando-se o consumo aparente de oleaginosas em cada um dos países (igual à produção + importação — exportação) e subtraindo-se, cada vez que a informação é disponível, o consumo **direto**, humano ou animal.

Tais cálculos realizados para as principais óleo-proteaginosas (soja, colza, girassol, amendoim, algodão, copra, aos quais deve-se acrescentar a palma, cujos frutos sofrem um processo industrial específico) mostram um incontestável movimento da indústria mundial do esmagamento em favor das óleo-proteaginosas “temperadas” (soja, colza, girassol), em detrimento do amendoim, copra e algodão. Se se raciocinar em termos de óleo, a progressão de óleo de palma contribui com um elemento corretor a essa primeira tendência.

Um segundo fenômeno observável é o deslocamento parcial da indústria do esmagamento, provocado essencialmente pelos investimentos realizados no Brasil (soja), na Argentina (soja e girassol) e na Malásia (óleo de palma). Isso teve consequências sobre a situação nos países desenvolvidos: uma intensa reestruturação tem

¹⁶ Basear-nos-emos essencialmente nos estudos de Raul Green, capítulo II, *Le monde des oléo-protéagineux* (Bertrand, 1988, p.25-54).

¹⁷ A fonte mais completa é a revista *Soybean Blue Book*, publicada pela American Soybean Association.

início nos Estados Unidos e na Europa, tanto quanto no Brasil e na Malásia. O peso dos diferentes atores — firmas nacionais, grupos multinacionais e Estados — é muito variado. Vamos ilustrar isso com três exemplos.

3.2 — Alguns elementos da reestruturação mundial da indústria do esmagamento

Nos Estados Unidos, a capacidade total de processamento era estimada em 35,4 milhões de toneladas em 1978-79 (Griffith & Meilke, 1980). Ela variou muito pouco desde então e se aproximava das 36 milhões de toneladas em 1985/86. O número de fábricas passou de 200 unidades em 1967 a 103 em 1975 e a menos de 100 em 1985. Trinta e três empresas filiadas à Associação dos Processadores de Soja (CSPA) esmagavam 95% da soja americana em 1983/84. O grupo Bunge¹⁸, muito ativo em matéria de aquisição de empresas, deixou a NSPA em dezembro de 1984. Segundo nossas estimativas nessa data, os quatro primeiros grupos do setor de processamento — Cargill, Archer Daniel Midlan (ADM), Bunge e Born e Central Soja — controlavam 60% da capacidade americana; e os oito primeiros grupos, cerca de 83% em 1983/84. A participação dos quatro primeiros aumentou ainda mais em 1985, quando a Cargill (19) comprou as unidades de processamento da Ralston Purina (89). Mas a situação está longe de se achar estabilizada, como indica a compra da Central Soja em 1987 por Ferruzzi, grupo de origem européia.

Na CEE, a reestruturação do setor de processamento está igualmente na ordem do dia, sobretudo depois do ingresso da Espanha e de Portugal na Comunidade. Com efeito, a Espanha contribui com uma capacidade de processamento da ordem de quatro milhões de toneladas e uma indústria muito concentrada (os quatro primeiros grupos controlam 85% da capacidade total em 1985; Cargill e Bunge e Born, cerca de 43%) (Bertrand, 1988, p.199). Para citar apenas o caso da França, o setor de processamento presenciou o desaparecimento dos dois últimos grupos de capitais nacionais: o CNTA, cujas instalações em Bordeaux passaram para o controle acionário de Bunge, e o grupo Lesieur, que teve que ceder suas atividades em óleos e gor-

¹⁸ Em 1977, o grupo Bunge possuía apenas uma única fábrica de processamento nos Estados Unidos, localizada em Louisiana. Assume o controle acionário da Cook Industries em Emporia (Texas), em 1978; adquire Lanhof Grain em 1979 e, na mesma ocasião, uma fábrica de esmagamento em Danville (Illinois) e uma outra em Grete (Nebraska). Em 1980, são as três fábricas da Swift que passam para as mãos do grupo, duas no Tennessee e uma no Texas. Enfim, em 1981, o grupo Bunge consolida suas implantações, comprando da Gold Kist (grupo cooperativo) uma fábrica de 1.500 toneladas/dia e, em 1982, adquire da Anderson Clayton duas fábricas no Mississippi. Assim, em 1984, o grupo Bunge controlava, nos Estados Unidos, cerca de cinco milhões de toneladas de capacidade, precedido pela Cargill e pela ADM (cada uma com cerca de seis milhões de toneladas na mesma época) (Green & Laurent, 1983).

duras ao grupo Ferruzzi. Globalmente, as capacidades de processamento permaneceram relativamente estáveis na Europa — em torno de 26 milhões de toneladas, não incluídas as capacidades de transformação do azeite de oliva — o que não exclui um movimento de deslocação — realocização que leva em conta a nova geografia da produção de óleo-proteaginosas: desenvolvimento da produção de colza e girassol na França, de soja na Itália e de girassol na Espanha e da inflexão nos fluxos de comércio de grãos, farelos ou óleos, observável desde o início da década de 80.¹⁹

No Brasil, contrariamente ao que ocorreu nos Estados Unidos e na Europa, a capacidade de processamento de oleaginosas aumentou consideravelmente, passando de 15 milhões de toneladas em 1977 a cerca de 28 milhões de toneladas em 1984 (Williams, 1984). As capacidades voltadas para a soja representavam, por si só, mais de 80% do parque, mas podiam, na prática, transformar vários tipos de oleaginosas. O número de fábricas parece ter sofrido uma leve diminuição (a partir de um número estimado em 132 unidades em 1977), apesar do crescimento global de capacidade, pois as pequenas unidades cederam o lugar a fábricas, cuja dimensão não é jamais inferior a 1.000 toneladas/dia. Pode-se observar que a participação dos grupos privados brasileiros aumentou sobretudo nos últimos 10 anos, mas esse setor ainda continua, em grande parte, controlado por grupos multinacionais (Cargill, Bunge e Born, Dreyfus, Unilever, o qual adquiriu recentemente as instalações da Anderson Clayton).

A Malásia apresenta uma configuração diferente. Em 1985, estava equipada com 221 olearias para uma capacidade total de processamento de cerca de 7.000 toneladas de cachos de palma (FFB/hora). Um pequeno número dessas fábricas era controlado pelo Estado, através da Agência de Desenvolvimento Agrícola FELDA; as outras estavam em mãos dos capitais privados malásios ou chineses e do grupo japonês Itoh (Bertrand, 1988, p.142-3).

O desenvolvimento do refino de óleo de palma acelerou-se a partir de 1980. Philippe Chalmin observa que em 1986 a Malásia contava com cerca de 52 refinarias com capacidade para processar 4,3 milhões de toneladas de óleo de palma bruto, mas que tal capacidade era ainda em larga medida subutilizada (3,7 milhões de toneladas realmente refinadas em 1984 e 38 refinarias em funcionamento). O Estado controla uma fração da capacidade de refino através da FELDA e de certas unidades públicas, cujo comportamento é similar ao setor privado (Sime Darby, Harrison Malaysians Plantation). Ele incentivou igualmente o desenvolvimento da indústria óleo-química (oito fábricas com uma capacidade de 300.000 toneladas por ano) e autorizou a aproximação da FELDA com o fabricante de margarina Van de Moortele, como observa Chalmin, a partir de uma pesquisa em 1986.

Assim, se no geral a reestruturação traduz-se, em toda parte, por uma concentração mais acentuada, o lugar respectivo dos capitais privados nacionais em relação

¹⁹ Consultar os estudos de Marcel Marloie (1985) e os de Yves Dronne, que publicam anualmente, em conjunto com Charles Robert e a SIDO, dois documentos de base que permitem apreender as evoluções em curso (Robert, s.d.).

aos capitais estrangeiros bem como o peso do Estado (através de sua participação direta nas empresas públicas ou semipúblicas) continuam a depender das dinâmicas nacionais específicas. Os próprios grupos multinacionais participam dessa recomposição mediante estratégias próprias de localização e de escolha de produtos e níveis de transformação, o que ilustraremos a seguir, através de alguns exemplos.

3.3 — Estratégias divergentes dos grupos multinacionais

Como observa Raul Green (1983), as estratégias dos grupos multinacionais no âmbito da reestruturação atual são distintas. Podem-se distinguir três grandes tipos de estratégia em torno do processamento: consolidação de uma posição dominante, recuo ou inserção na atividade (Bertrand, 1988, p.25-54).

Cargill: consolidação de uma posição dominante

O grupo Cargill, fundado em 1965 e dedicando-se inicialmente ao comércio de grãos, é hoje um grupo diversificado, líder do comércio internacional de cereais e de óleo-proteaginosas, ocupando igualmente uma posição dominante no setor do esmagamento de oleaginosas e na fabricação de alimentos para o gado. Em 1985, seu volume de negócios era de 32,3 bilhões de dólares, realizado por um grupo que dispõe de 800 filiais, com um efetivo de 42.000 pessoas e presença em 52 países.

A partir do comércio — cerca de um quarto do volume de negócios em 1985 contra mais de 50% em 1970 — e do processamento industrial de cereais (fabricação de farinhas) e de oleaginosas (esmagamento, olearia, alimentação animal), o grupo diversificou-se nos últimos 10 anos, abrindo-se para novas atividades: fabricação de amido e glicose, comércio de carne bovina, processamento e comércio de suco de laranja. Ele acentuou seu esforço no comércio de fertilizantes e na produção e comércio de sementes.

No caso do processamento de oleaginosas, o grupo possuía, em 1986, 39 fábricas, sendo 20 unidades nos Estados Unidos e 19 no resto do Mundo: Argentina, Austrália, Brasil, Bélgica, França, Holanda, Espanha e Inglaterra.

A aquisição das fábricas da Ralston-Purina nos Estados Unidos, a expansão recente na região dos cerrados no Brasil e a consolidação das unidades européias indicam, ao que parece, uma estratégia de **reforço** da posição do grupo no setor das oleaginosas e, de maneira geral, no processamento e comércio de matérias-primas agrícolas, que continuam sendo o eixo de desenvolvimento do grupo.

Unilever: recuo parcial

O grupo Unilever, produtor de margarina e óleos, desenvolve, à primeira vista, uma estratégia diferente. Empenhado, desde o início, na transformação de produtos agrícolas e principalmente no setor de gorduras, o grupo parece conduzir sua diversificação em direção a setores situados mais abaixo. Assim, as margarinas e gorduras (inclusive os laticínios), que representavam 41% de seu volume de negócios em 1955, representam apenas 25% em 1970 e 22% em 1986. Outros produtos alimentícios elaborados — principalmente os congelados, sorvetes, sopas, maioneses, bebidas e carnes — ocupam esse lugar: 9% do volume de negócios em 1955; 25% em 1970; 28% em 1986. Raul Green confirma uma análise que já mencionamos anteriormente sobre a recentralização das atividades do grupo nos países desenvolvidos (Estados Unidos, Europa) e nos países semi-industrializados (Brasil, Malásia) e o abandono relativo das atividades na África (Berlan et alii, 1976).

No que tange ao setor do processamento e da alimentação animal, a Unilever parece iniciar um movimento muito nítido de retração na Europa: venda das instalações de Hamburgo e do Europorto de Amsterdam para a ADM; porém, ao mesmo tempo, reforça suas posições no Brasil e no México, adquirindo as unidades da Anderson Clayton. Tratar-se-ia de um simples reequilíbrio ou de uma aposta a longo prazo na capacidade de certos países em vias de industrialização (Brasil, México e Malásia) em fornecer simultaneamente matérias-primas agrícolas baratas e mercados internos dinâmicos para produtos alimentícios elaborados?

Ferruzzi: um novo ator no setor do processamento

O grupo Ferruzzi, primeiro processador italiano, torna-se, após a compra da Central Soja, em setembro de 1987, um interlocutor de peso no processamento mundial de oleaginosas. A partir do comércio e do processamento de açúcar, o grupo diversifica rapidamente suas atividades nos últimos anos, graças a espetaculares compras e fundos de participação. A indústria química, a de amido e o processamento de gorduras articulam o processamento de três produtos agrícolas de base: o açúcar, a soja e o milho. Raul Green sugere que a estratégia do grupo se apóia e se articula totalmente à política européia. O desenvolvimento nos setores do etanol, da óleo-química ou da alimentação animal supõe um apoio importante do Estado, posto que a política de preços pagos aos agricultores pelas matérias-primas agrícolas é uma política de preços mais elevados do que os preços mundiais. Mas a estabilidade e as garantias relativas que essa política oferece permitem, em compensação, desenvolver estratégias industriais de longo prazo. Por conseguinte, o grupo Ferruzzi defende a PAC, mas não se priva de um certo número de investimentos nos Estados Unidos, no Brasil ou na Argentina.

Conclusão

Os mercados internacionais de óleo-proteaginosas atravessam um período de fortes turbulências: instabilidade de preços, aparecimento de novos produtores e de novos produtos, reestruturações agrícolas e agroindustriais. Em toda parte, os Estados tentam redefinir as regras do jogo, e as negociações internacionais tentam chegar a novos acordos. Entretanto, os mercados de grãos, farelos e óleos continuarão a se desenvolver com ritmos e modalidades distintos, e o processamento continuará sendo um lugar de arbitragem essencial.

Doravante esse setor da indústria mundial optou nitidamente pela soja como matéria-prima de base, sem negligenciar a colza ou o girassol, cujos avanços no tocante à produção e ao comércio parece que vão prosseguir. Além disso, o óleo de palma, oriundo de uma transformação próxima dos locais de produção, apresenta um desenvolvimento que conduzirá — ao final — a um certo reequilíbrio de conjunto. Segundo as previsões de Siegfried Mielke, chefe de redação de *Oil World*, até o ano 2.000 a soja (21%), a colza e o girassol (21%) e o óleo de palma (17%) deverão participar em proporções quase iguais do consumo de gorduras de origem vegetal.²⁰

A tendência ao fracionamento cada vez maior das matérias-primas agrícolas — para se chegar a produtos alimentícios padronizados, que recombina esses elementos simples — prosseguirá tanto no sistema alimentar quanto no caso das óleo-proteaginosas. Tal tendência iria permitir o desenvolvimento de produtos como a lisina ou o triptofano, a partir de matérias-primas agrícolas, ou diretamente por síntese. O craqueamento de gorduras levará ao mercado ácidos graxos e diversos subprodutos (lecitina), que se tornam elementos essenciais de recombinação nos pratos preparados ou nos “novos” alimentos.

Nessas condições, o que dará vantagem a uma matéria-prima em detrimento de uma outra? Como se formará seu preço? Não acreditamos que as qualidades intrínsecas é que serão decisivas, mas que serão privilegiadas as **matérias-primas que tiverem sido modificadas e adaptadas às condições oscilantes dos mercados e das técnicas de produção**. Não resta dúvida que o esforço conjunto de pesquisa realizado em inúmeros campos em função de uma planta determinada acaba por lhe conceder uma vantagem. Mas tal vantagem pode ser permanentemente ameaçada se o esforço não tiver continuidade de maneira tenaz, contrariando-se, às vezes, as tendências do momento. Dessa forma, as pesquisas feitas com a colza, o girassol ou o óleo de palma terminaram por permitir uma certa recuperação dessas culturas com relação à soja, que foi objeto de pesquisas mais elevadas nos últimos 50 anos. Mas a pesquisa não é suficiente por si só: a vantagem competitiva de um produto e dos produtos derivados de seu processamento é, em parte, conquistada, conservada e

²⁰ Os grãos oleaginosos representariam 20%; e as gorduras de origem animal, 22%. Em 1960, a proporção era a seguinte: soja, 11%; colza e girassol, 10%; óleo de palma, 4%; outras fontes vegetais, 35%; gorduras de origem animal, 39% (CENECA, 1988).

consolidada graças às **capacidades organizacionais dos atores** e à **ação contínua do Estado**, que permitem a implementação de meios para a realização desse objetivo.

O exemplo do desenvolvimento do “complexo soja” (grãos, farelos e óleos) nos Estados Unidos, ou os exemplos mais recentes e mais frágeis do desenvolvimento da soja brasileira ou do óleo de palma da Malásia, a evolução da produção óleo-proteagínosa européia, mostram que não basta que um produto seja “mais barato” — mesmo se freqüentemente essa é uma condição necessária — ou tenha “qualidades” próprias. É necessário que os agentes se apropriem das mesmas e incorporem o produto num processo de produção, valorização e consumo e, até mesmo, num modo de vida.

As dificuldades aumentaram desde o início da década de 80 no setor das óleo-proteaginosas dos países desenvolvidos, mas a reestruturação nos “países do Norte” não beneficia mecanicamente os “países do Sul”:

- a Malásia, que dispõe de um potencial importante, passou por dificuldades para manter seu ritmo de expansão;
- o Brasil sofreu com a estagnação relativa do mercado de farelos durante os anos de 1980 a 1985, com a forte revalorização do dólar ou com dificuldades ligadas ao controle de sua situação macroeconômica interna (inflação não controlada, peso do endividamento). Mas esse país conta com enormes reservas e, principalmente, com as de seu mercado interno, que uma política mais eqüitativa de distribuição de renda permitiria desenvolver;
- a lei agrícola adotada nos Estados Unidos em 1985 foi o ponto de partida para uma queda dos preços de suporte da soja e de uma política mais agressiva na exportação. Será ela mantida em 1990 ou será que os republicanos tentarão aplicar seu programa mais radical de supressão de todo subsídio agrícola? Já se assiste a uma repolarização da produção de soja nas zonas mais favoráveis do Corn Belt e do Sudeste. A substituição da produção de soja (associada ao trigo) pela do algodão ainda vai continuar nos Estados do Sul?
- a Europa lançou-se num processo de lenta reconquista de seu espaço político para o desenvolvimento das óleo-proteaginosas. O questionamento do acordo dos anos de 1964 e 1967 — livre ingresso da soja contra a proteção do setor cerealista — ainda não é total, mas já teve início. Seria necessária uma vigorosa retomada da demanda mundial para que novos e dinâmicos acordos pudessem emergir das negociações em curso. A baixa relativa do preço dos cereais irá acelerar as substituições com as óleo-proteaginosas num momento em que o crescimento destas últimas tropeça doravante nos estabilizadores?
- permanece uma enorme interrogação sobre o comportamento futuro da União Soviética, dos países da Europa do Leste e da China. Todos esses países concedem prioridade ao crescimento de suas taxas de auto-abastecimento alimentar. Na União Soviética, esse objetivo está longe de ter sido atingido, e esse país desenvolve uma política de importação de grãos e de farelos de soja e de óleo de palma que indica claramente sua determinação

em manter os níveis de consumo de carne ou de gorduras. Mas essa política continua sendo, em larga medida, imprevisível. No caso da China, a situação é igualmente complexa e dificilmente previsível. Os efeitos da retomada da produção de grãos provocada pela liberalização da economia e o apoio à pequena produção familiar atingem agora seus limites. Para satisfazer necessidades crescentes, o governo chinês não será levado a se lançar numa política de importação tendo como alvo o abastecimento das populações urbanas? O remanejamento acelerado das instalações portuárias chinesas nos últimos anos não seria uma indicação nesse sentido?

- enfim, qual será a situação dos países em vias de desenvolvimento importadores de óleos e farelos? A demanda expressa por países como a Índia e o México não deve obliterar as enormes dificuldades encontradas por muitos países latino-americanos, asiáticos ou africanos, que não conseguem mais financiar suas importações. As políticas de ajuda alimentícia (como no Paquistão ou no Egito) permitiram assegurar uma certa estabilidade dessa demanda, sem resolver, todavia, o problema do desenvolvimento da produção local que, no entanto, seria necessário para fazer face à explosão demográfica, principalmente urbana. Como a situação desses agricultores do “Sul” será levada em conta nas negociações em curso no GATT e sobretudo pelos diferentes Estados envolvidos?

Parece-nos que todas essas mudanças não se realizarão necessariamente de maneira progressiva e sem descontinuidades. Dúvidas muito grandes pairam sobre a evolução das variáveis macroeconômicas e macrofinanceiras a nível internacional — taxa de câmbio do dólar, taxa de juros — que tornam as previsões aleatórias ou incertas.

Bibliografia

- BEAUD, Michel (s.d.). *Le système national mondial hiérarchisé*. Paris, Agalma/La Découverte.
- BERLAN, J. P. & BERTRAND, J. P. (1976). *Unilever: une multinationale discrète*. Paris, Ed. du Cerf.
- BERLAN, J. P. et alii (1976). Les conditions de la concurrente internationale entre arachide, soja et colza. *Economie Rurale*, (116):10-22.
- BERTRAND, J. P. (1987). L'impact des variables macro-économiques sur les marchés internationaux des grains. *Economies et Sociétés*, (4):103-26.
- (1983). *Le monde du soja*. Paris, La Découverte.
- (1985). La politique agro-alimentaire américaine, face au reste du monde vers une relative “déprotection” de l’agriculture américaine? *Culture Technique*, (16).
- BERTRAND, J. P., dir. (1988). *Le monde des oleo-proteagineux: politiques des états et stratégies des acteurs*. Paris, Economica.

- BLAKEY & SCHAFFER, C. (1980). History of farm structure cotton. In: UNITED STATES OF AMERICA. Senate. Committee on Agriculture Nutrition and Forestry. **Farm structure: a historical perspectives on changes in the number and size of farms.** United States of America.
- BOYER, Robert et alii (1986). **Capitalismes fin de siècle.** Paris, PUF.
- CENECA (1988). Les óleo-protéagineux: quelles perspectives pour l'an 2000? In: COLLOQUE INTERNATIONAL. **Les cahiers du CENECA.** Paris.
- CHALMIN, Ph. (1983). **Négociantes et chargeurs: la saga du négoce international des matières premières.** Paris, Economica.
- CHALMIN, Ph. et alii (1988). **Les marchés mondiaux.** Paris, Economica.
- DEBAILLEUL, G. & ERHENSFT, Ph. (1987). **Evolution de la politique agricole américaine et conséquences sur les échanges mondiaux.** Paris, Rapport C. G. du Plan.
- FAPRI (1985). Impacts of EEC policies on US export performance in the 1980's. **Staff Report**, Université du Missouri, June.
- GREEN, R. & LAURENT, C. (1983). **Bunge et born: puissance et secret dans l'agro-alimentaire.** Paris, Publisud.
- GRIFFITH, G. R. & MEILKE, K. D. (1980). **A description of the market structure and agricultural policies in five oilseed products markets.** Un. Guelph.
- LASSUDRIE-DUCHÈNE, B. et alii (1986). **Importation et production nationale.** Paris, Economica.
- MALASSIS, L. & PADILHA, M. (s.d.). **Economie agro-alimentaire**, Paris, Cujas. v.3.
- MARLOIE, Marcel (1985). **Le rôle des transports dans la concurrence sur les marchés des céréales, des oléagineux et des aliments du bétail.** Montpellier, INRA-LEI.
- McGILL, J. F. (1980). Forty years of policy impact on the family peanut farm. In: UNITED STATES OF AMERICA. Senate. Committee on Agriculture Nutrition and Forestry. **Farm structure: a historical perspectives on changes in the number and size of farms.** United States of America.
- MUCHIELLI, J. L. et alii (1982). **Multinationales européennes et investissements croisés.** Paris, Economica.
- OIL WORLD (1989). /s.n.t./.
- PERROUX, François (1982). **Le dialogue des monopoles et des nations.** Grenoble, PUG.
- PETIT, M. (1985). Determinants of agricultural policies in the United States and European Community. **Research Report**, (51), Nov.
- PHILIPPE, B. (1986). **Politique agricole européenne et marchés mondiaux.** Paris, Economica.
- POULIQUEN, A. (1988). La planification agricole sous Gorbatchev. **Cahier d'Économie et Sociologie Rurales**, (6):42-73, 1^{er} trim.

- REGUNAGA, M. (1988). The competitiveness of Argentine grain production in the world market. In: INTERNACIONAL CONFERENCE OF AGRICULTURAL ECONOMISTS, 20., Buenos Aires. **The Argentine agricultural economy.** Buenos Aires.
- RIBOUD, C. & REVEL, A. (1981). **Les Etats-Unis et la stratégie alimentaire mondiale.** s.l., Calmann-Levy.
- ROBERT, Charles (s.d.). **Tourteaux et produits riches en protéines et huiles et corps gros alimentaires.** Paris, INRA.
- ROSIER, Bernard (1987). **Les théories des crises.** Paris, La Découverte.
- SÁBATO, J. F. (1981). **La pampa pródiga: claves de una frustación.** Buenos Aires, CISEA.
- SCHUH, E. (1985). The international capital market as a source of instability in the international commodity markets. In: CONFERENCE IAEE, Malaga. /s.n.t./.
- UNITED STATES OF AMERICA. Department of Agriculture (1987). USSR oilseed production, processing and trade. **Foreign Agriculture Economic Report**, (232), Sept.
- WENDLAND (1987). US fats and vegetable oil price relationships. **Oil Crops**, usda:22-4, Apr.

Abstract

Since the beginning of the 70s, the situation on the international markets of oilseeds and products has considerably changed: the instability of prices is permanent, new competitors are emerging and the substitution of products is more frequent.

This paper examine the following points:

Will the soybean keep his dominant position on the markets of oils and meals?

Which countries will take a significant part of production, transformation, consumption and trade during the years to come?

What will be the structure emerging from the competition between the mains exporter's and/or importer's?

What could be the impact of the intense restructuration of the bigger industrial and trading groups which are operating in the oilseeds and products "complexes" (soybean complex, palm oil complex, rapeseed or sunflower complex, etc.)?

Keywords: international market of agricultural products, oilseeds and products, soybean, palm oil, United State of America, Brazil, Argentina, Malaysia, India, USSR, EEC.