

A estrutura empresarial na exportação de produtos agrícolas

CARLOS VON DOELLINGER *
LEONARDO C. CAVALCANTI *

1 — Introdução

A comercialização de produtos agrícolas para exportação no Brasil é basicamente atribuição de empresas privadas (nacionais e multinacionais), compreendendo entidades exclusivamente comerciais (firmas comerciais exportadores, comissárias ou agentes), comerciais-industriais, cooperativas e *trading companies*, estas últimas de atuação recente e ainda embrionária.

O Governo, não obstante, também participa da atividade: há um monopólio legal, exercido pelo Instituto do Açúcar e do Alcool; uma intervenção indireta, porém exercendo grande poder sobre o mercado e as empresas nele atuantes, através do Instituto Brasileiro do Café; e uma atuação subsidiária com menos poder de pressão sobre o mercado, no caso do "sistema cacau" — Instituto do Cacau da Bahia, Comissão de Comércio do Cacau da Bahia e Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac). Além desses casos, registra-se a recente "entrada" do Banco do Brasil e do grupo Petrobrás no sistema de *tradings*, através de duas grandes empresas: a Companhia Brasileira de Entrepósitos e Comércio (Cobec) e a Petrobrás Comércio Internacional (Interbrás).

A Tabela 1, a seguir, mostra a participação de cada um dos três tipos de empresas, a partir dos valores das exportações totais (FOB) de 1973.

Observa-se que a participação direta do Governo é reduzida. Predominam as empresas nacionais, seguindo-se as multinacionais.

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

TABELA I

Exportação por tipo de empresa - produtos agrícolas * - 1973

Empresas	US\$ 1 000 (FOB)	%	Número de Firmas	%	Exporta- ções Médias
Estatais**.....	562 025	15,61	2	0,66	281 013
Nacionais Privadas***	2 214 844	61,50	263	86,23	8 421
Multinacionais.....	824 520	22,89	40	13,11	20 613
Total.....	3 601 394	100,00	305	100,00	11 808

FONTE: Relatório Cacex, 1973.

Elaboração: IPEA.

* Foram incluídas apenas as empresas que exportaram mais de US\$ 1 000 000, em 1973, por não se dispor de dados completos. O número total dessas empresas era de 709, das quais 305 exportavam produtos agrícolas. Essas 709 unidades, contudo, foram responsáveis por 94% do valor total das exportações brasileiras em 1973.

** Somente se consideram as exportações feitas *diretamente* por entidades governamentais. No caso dos produtos agrícolas, trata-se de duas autarquias (Instituto do Açúcar e do Alcool e Instituto de Cacau da Bahia). Em 1973 ainda não operavam as duas *tradings* controladas pelo Governo.

*** Inclui as cooperativas.

As empresas comerciais exportadoras no Brasil, tanto nacionais como estrangeiras, assim como nos demais países exportadores de produtos agrícolas, têm, via de regra, uma longa tradição no mercado desses bens. A produção agrícola, por suas próprias características estruturais, exige um sistema de comercialização em grande escala, tanto para atender ao mercado interno como à exportação. Recentemente, também as cooperativas assumiram essa função, em decorrência das características peculiares de alguns produtos.

Já a atuação do Governo nesse setor resulta de determinadas contingências históricas, quase sempre originárias da necessidade de disciplinar a oferta e de manter a receita de exportação. Finalmente, as chamadas *trading companies*, figuras recentes no comércio exterior brasileiro, surgiram em 1973, incentivadas pelo Governo Federal, com a intenção de aprimorar, o mais rapidamente possível, a deficiente estrutura comercial existente no País.

O objetivo deste artigo é a análise das características desses diversos tipos de empresas, procurando-se algo como um "balanço" de suas vantagens e desvantagens, do ponto de vista da eficiência no cumprimento das funções normalmente atribuídas à atividade de comercialização de produtos exportáveis.

Assim sendo, parecem úteis algumas considerações gerais do que se entende aqui como as *funções de comercialização*.

Em se tratando de comércio internacional, há uma grande variedade de atribuições que poderiam ser englobadas na comercialização. Geralmente, as grandes empresas multinacionais que operam no comércio de produtos agrícolas, bem como as famosas *trading companies* japonesas, desincumbem-se de tarefas que vão desde a contratação prévia da produção até a colocação do produto no consumidor final, envolvendo grande número de operações comerciais propriamente ditas, financeiras e administrativas, operações de apoio, tais como previsões de safra, estudos de mercado, contratos a termo e operações de *hedging* nas bolsas de mercadorias, operações envolvendo movimentação de produtos e ativos financeiros em vários países: transporte, armazenagem, entrepostagem, silagem, corretagem, financiamentos ao produtor e ao consumidor e até mesmo operações especulativas.

É difícil definir com precisão o que seria uma *completa* função de comercialização no mercado internacional. Em princípio, algumas atribuições parecem ter amplitude mais geral entre as grandes firmas de comercialização internacional, tais como:

i) aquisição prévia da produção e contratação de vendas, seja na modalidade *spot* (colocação imediata), seja para entrega futura;

ii) essas operações básicas são feitas com tal desenvoltura que se poderia imaginar os contratos de venda como as operações "ativas" e as várias formas de contratação da produção a ser comercializada como as operações "passivas". Assim como o conhecimento elementar de contabilidade nos ensina que não existem *vinculações diretas* entre contas ativas e passivas, a mesma idéia pode ser transposta para as operações de compra da produção e venda nos mercados. Como se assinala mais adiante, com frequência as grandes *shipping houses* lotam seus graneleiros sem saber antecipadamente para onde efetivamente a mercadoria se destina;

iii) operando efetivamente no mercado internacional, as firmas precisam dispor não só de escritórios, representações e agentes exclusivos em todas as praças de maior importância, como também de apoio financeiro direto (para utilização e concessão de financiamento) e redes de armazéns, silos, terminais de embarque e desembarque – de graneis ou fardos – bem como sua própria frota de transporte marítimo (que pode ser constituída de embarcações arrendadas);

iv) esse apoio da infra-estrutura física e financeira é indispensável se a firma pretende de fato atingir o consumidor final de seus produtos e não servir de intermediária a outra organização que de fato venderá a mercadoria. Porém, além desse apoio direto, a empresa necessita de toda uma logística de informações para previsão do comportamento da demanda e das safras e para acompanhamento das flutuações das cotações nas principais bolsas de mercadorias. Até mesmo eventos políticos podem ter repercussão nos mercados, assim como fenômenos monetários – oscilações de taxas de juros, variações cambiais, etc. – já que cada vez mais as chamadas *commodities* constituem-se em ativos semimonetários, por servirem como reserva de valor.

Seguindo uma abordagem mais concreta, um resumo de entrevistas com 15 grandes companhias internacionais de comércio exterior, desenvolvidas pela Secretaria-Geral para Promoção Comercial, do Ministério das Relações Exteriores,¹ aponta algumas características comuns, que poderiam talvez constituir uma aproximação das funções de comercialização externa. A seleção daquelas que parecem mais relevantes à comercialização de produtos agrícolas inclui as seguintes (reprodução do texto original):

a) A observação mais ampla do estudo é que as companhias de comércio exterior devem estar muito próximas do mercado e bem afinadas com ele.

b) A importância dada a que o esforço de comercialização seja direto e a que a organização de comércio exterior fique perto do

¹ Ministério das Relações Exteriores, *Companhias de Comércio Exterior (trading companies)* (Brasília, 1972).

mercado, não implica diminuir – e muito menos negar – o valor de um planejamento cuidadoso e, em particular, de uma coleta sistemática de informações sobre o comércio internacional e a concorrência.

c) É desejável que a organização tenha representação legal, como pessoa jurídica, nos Estados Unidos ou outros grandes mercados internacionais, de maneira que os clientes possam entrar em contato com a companhia em seu próprio país.

d) Existe a tendência de armazenar mercadorias e proporcionar a gama completa de serviços de comercialização. Está aumentando a tendência das grandes firmas de comprar por conta própria e de fazer fornecimentos diretos aos clientes, por intermédio de seus armazéns.

e) Há companhias que trabalham em base de comissão e outras que compram por conta própria. Em geral, o segundo método é preferível, mas tende a aumentar os riscos e custos.

f) Um elemento absolutamente essencial para o sucesso de uma companhia de comércio exterior é a velocidade do giro do seu capital, já que a margem de lucro por unidade é bastante reduzida face à competição.

g) Geralmente, a companhia é responsável por tudo que se refere à expedição de mercadorias, documentação, risco de crédito, etc. Uma empresa que não preencha este requisito tem poucas chances de se afirmar no mercado.

h) Em geral, as grandes e bem sucedidas companhias não têm dificuldades na obtenção de fundos para financiamento, tanto do produtor como do comprador-importador. As maiores empresas dispõem de recursos próprios suficientes, outras recorrem ao crédito bancário e ao desconto dos títulos a receber. A função de financiamento é essencial ao sucesso da comercialização no exterior.

i) Um aspecto vital da comercialização num mercado de exportação é a disponibilidade da mercadoria quando necessitada. Ou então a disponibilidade da “capacidade de fornecimento”.

Observa-se, assim, que a comercialização internacional implica uma grande variedade de atribuições, que estarão subjacentes às apreciações contidas nas seções seguintes deste trabalho. Contudo, como não se pretendeu uma definição precisa *a priori*, inclusive porque há grande variedade de entidades operando no comércio internacional (*tradings, shipping houses, dealers*, agentes, corretores, etc.), no desenvolvimento do texto surgirão referências a outras atribuições ou a maiores detalhamentos das já mencionadas.

2 — A atuação do Governo como agente de comercialização

Como já ressaltado, a análise da participação do Governo tem interesse relativamente restrito. Apesar disso, em face da presença do Estado na comercialização de três produtos importantes, além de alguma interferência em três outros,² surge a necessidade de se conhecer as *razões*, assim como os *resultados* dessa atuação.

Nesta seção, procura-se analisar a presença do Estado no comércio exterior de açúcar, café e cacau.

2.1 — O Instituto do Açúcar e do Alcool e seu papel na exportação de açúcar³

Criado em 1933, o IAA sucedeu à Comissão de Defesa do Açúcar, que funcionou nos dois anos anteriores para atender às reivindica-

² Interfere o Governo, de forma indireta, no comércio exterior de madeiras, através de contingenciamentos a políticas de reflorestamento e controles de preços (através do IBDF), na exportação de pimenta-do-reino, através dos controles de preços do Comitê de Ordenamento da Oferta de Pimenta-do-Reino, e na exportação da erva-mate, também via controles de preços estabelecidos pelo Departamento de Erva-Mate do IBDF.

³ Esta seção baseou-se em informações das seguintes publicações, além de entrevistas com funcionários da autarquia e da Cacex: *Brasil Açucareiro* (IAA, vários números); *Relatórios Anuais do IAA*; *Implementação da Política Açucareira*, Monografia n.º 12 (FGV/EIAP, 1967); e *Coletânea de Resoluções do Conselho Deliberativo do IAA* (MIC/IAA).

ções dos produtores em meio à grande crise econômica internacional iniciada em 1929.

Antes de 1930, a presença do Governo ocorreu episodicamente na compra de excedentes da produção sobre o consumo interno, que eram posteriormente exportados. Somente ao final dos anos 20 a exportação passou a ter maior importância na demanda da produção brasileira.

Nas circunstâncias geradas pela depressão, os produtores brasileiros de açúcar recorreram à intervenção governamental. Esse fato, aliás, não ocorreu apenas no Brasil. Outros países produtores já haviam dado exemplos de intervenção governamental, como fator de sustentação da produção e de garantia de ordem nos mercados. Assim é que sistemas de restrição à produção de açúcar, os mais diversificados, foram adotados por vários produtores, aplainando o caminho para a criação do Conselho Internacional do Açúcar, que teria posteriormente a missão de disciplinar, mediante o sistema de cotas, a oferta açucareira mundial.

2.1.1 — Antecedentes do IAA

Inicialmente, a intervenção do Governo se fez através da Comissão de Defesa do Açúcar,⁴ cuja primeira medida foi a contenção da produção açucareira do País, no nível em que se achava, através da execução de uma política que visou precipuamente à fixação de um sistema de cotas. Proibia também a instalação de novas usinas na área do Nordeste, então o maior centro brasileiro produtor de açúcar. Tal proibição pouco depois estendeu-se ao resto do País.

O segundo objetivo seria a eliminação da produção excedente, surgida em consequência do baixo nível de preços no mercado externo. Resultou como saída a transformação do açúcar excedente em álcool anidro para misturar com a gasolina importada. O álcool motor passou a representar, portanto, um novo sustentáculo para a indústria açucareira, servindo também para reduzir o dispêndio governamental em divisas com a importação de gasolina.

⁴ Criada pelo Decreto n.º 20.761, de 07-12-31, regulamentada pelo Decreto n.º 20.010, de 01-02-32, e reformada pelo Decreto n.º 22.152, de 28-11-32.

Outra meta do dirigismo econômico consistiu na estruturação de novo preço do açúcar a um nível que permitisse o funcionamento das fábricas existentes, dando-lhes condição de sobrevivência. O custeio desse programa foi financiado com a criação de uma taxa que, acrescida ao preço, iria recair, em última instância, sobre o consumidor. Com os recursos dessa taxa, a Comissão comprava com prejuízo os excedentes da produção.

A Comissão coube fixar os limites da produção açucareira ao nível do consumo, tendo como base a média da produção havida nas últimas cinco safras, distribuindo, equitativamente, as cotas de produção entre as respectivas regiões açucareiras.

Não obstante o intervencionismo, a empresa açucareira conservou em seu poder os meios de produção, embora associada ao Estado no cumprimento do programa então aprovado. Dentro desse delineamento é que surgiu, a princípio, a Comissão de Defesa do Açúcar.

Assim, à Comissão coube apenas dar os primeiros passos no sentido de estabelecer um sistema de cotas na indústria açucareira, visto ser o seu âmbito, então, muito restrito.

2.1.2 — Breve histórico do IAA

Em 1933 foi criado o IAA,⁵ que, além de ampliar as atribuições da Comissão, veio dar uma estrutura administrativa permanente à política econômica do setor. Constituído como Autarquia Federal, teve como objetivo assentar os fundamentos da intervenção econômica no setor e executar uma política permanente de contenção da produção de açúcar e transformação dos excedentes, ao lado da fixação de "preços adequados" e de ensejar a participação dos produtores nas decisões. Com efeito, tanto o Poder Público como os produtores de cana e os usineiros estão representados no organismo.

A política econômica atualmente adotada pelo IAA pouco difere da passada, consistindo em intervir no mercado com a finalidade de assegurar o equilíbrio entre a produção e o consumo.

⁵ Criado pelo Decreto n.º 22.789, de 01-06-33, regulamentado pelo Decreto n.º 22.981, de 25-07-33.

A autarquia mantém a produção do açúcar e do álcool completamente controlada, pois as usinas estão submetidas ao regime de cotas de produção que somente são ampliadas para atender ao crescimento do consumo interno ou às possibilidades de exportação. Cabe-lhe, ainda, regular as transações de compra e venda de cana entre lavradores e fornecedores de cana e as usinas do País, “determinando as cotas destas e daquelas para a fabricação de açúcar e adotando outras medidas acauteladoras dos respectivos interesses”.⁶

A produção de açúcar no País passou a ser regulamentada pelos chamados “planos de defesa de safra”, ou, simplesmente, “planos de safra”, que, tradicionalmente, desde os primeiros anos de atuação do IAA, distribuem o volume a ser fabricado pelas regiões produtoras (Norte-Nordeste e Centro-Sul). Em cada Estado, a produção é dividida em parcelas, chamadas cotas, deferidas às usinas existentes. O “plano de safra” estabelece, ainda, ao lado das normas de fabricação, os preceitos que regulam a comercialização do produto obtido, contingenciando as vendas de cada usina e mantendo estoques reguladores, que ficam em poder das usinas produtoras. Evitando os inconvenientes dos períodos de vendas intensas com os de absoluta ausência de comercialização do produto, esse sistema de contingenciamento das vendas pelas usinas funciona como regulador do abastecimento dos centros consumidores, impedindo as manobras de especulação dos intermediários e, conseqüentemente, a falta intermitente do produto. Inclui-se, ainda, nas suas atribuições, a parte relativa ao financiamento, quando necessário, de modo a preservar a defesa do produto e a garantir a normalidade do abastecimento.

O Instituto mantém sob seu controle não só a produção, as margens de comercialização no mercado interno e os preços, como também as exportações de açúcar.

2.1.3 — A exportação de açúcar e o IAA

A Autarquia exerce o monopólio das vendas de açúcar para o mercado externo.

⁶ Ver “Brasil/Açúcar” (IAA, 1972).

Os planos anuais de safra determinam para as usinas o volume estimado para colocação no exterior. Estabelecem ainda as normas relativas ao fabrico e acondicionamento do produto como forma de preservar a qualidade indispensável à consolidação da posição desfrutada no mercado internacional. À medida que se vai processando, o IAA vai adquirindo e armazenando a produção, de modo que nos prazos compromissados existam as necessárias disponibilidades. Ao se aproximar a oportunidade de venda para o mercado internacional, o Instituto promove a abertura de concorrência pública,⁷ discriminando nos editais respectivos os detalhes das condições exigidas. Os licitantes são firmas brasileiras, representando empresas que operam no mercado mundial. Essas firmas acodem aos editais de concorrência com ofertas de preço para colocação de lotes da mercadoria nos mercados indicados. O vencedor da concorrência adquire do IAA, então, o lote destinado à exportação e assume com o mesmo compromissos contratuais de embarque do produto nas condições estabelecidas (porto de embarque, responsabilidades sobre despesas, prazos, multas, etc.).

Assim, o Governo compra os excedentes do mercado interno, previamente calculados, e os vende através de *concorrência pública no mercado internacional*. Anteriormente, durante a vigência do "Sugar Act", as negociações se faziam a diferentes níveis de mercado, como o preferencial norte-americano e o mercado livre mundial. Após o término do acordo, em 1975, o mercado preferencial norte-americano, onde o Brasil alcançou a cota básica de 500 mil toneladas de açúcar, passou a integrar o mercado livre mundial, sujeito às forças da oferta e da procura. Os preços do artigo para a exportação são fixados pelas cotações da Bolsa de Nova Iorque, sendo que nos casos de entrega futura com preço a fixar este é obtido pela média das cotações dos últimos 20 dias úteis do mês imediatamente anterior ao da entrega. Sendo as cotações da Bolsa relativas ao açúcar cru (*raw sugar*), o produto brasileiro pode receber um ágio (prêmio) decorrente da qualidade superior do açúcar exportado, ou um deságio, quando o açúcar for de qualidade inferior. Cumpre ainda ressaltar que os preços de exportação não são os recebidos pelos produtores, pois o Instituto se utiliza de um fundo financeiro es-

⁷ Cujo funcionamento foi regulado por normas específicas, em 1961.

pecial⁸ para receber ou pagar diferenças de preços, subsidiando os produtores, em épocas de preços mais baixos, ou coletando recursos, em épocas de preços elevados no mercado internacional.

Os recursos desse fundo são aplicados, na sua maior parte, na comercialização do produto, sendo o restante orientado para a melhoria da técnica agroindustrial.

Parte dos saldos do fundo foi canalizada para a construção de terminais de embarque de açúcar, que compreendem o de Recife, inaugurado em 03-02-72, o de Alagoas e o de Santos, cujas obras já foram iniciadas.

Em resumo, o IAA exerce o monopólio da comercialização externa como subproduto de uma intervenção mais voltada, historicamente, para o amparo dos produtores (manutenção da renda e equilíbrio do mercado). Contudo, não cumpre verdadeiramente funções de um efetivo e grande agente de comercialização, ou seja, *não atua exatamente como uma empresa de comércio exterior*. Revela uma atitude passiva nesse contexto — concorrência pública, agentes internos representando firmas estrangeiras, etc. — embora recentemente venha se preocupando com a infra-estrutura (terminais de embarque). A intervenção, de fato, surgiu por necessidade de amparo à produção e no interesse do produtor. A exportação *ainda* é atividade “residual”.

2.2 — O “Sistema Cacau”⁹

A produção e a comercialização do cacau da Bahia sofrem a interferência de dois órgãos governamentais — o Instituto de Cacau da

⁸ Fundo Especial de Exportação — para defesa da produção e garantia ao produtor do preço oficial do açúcar de exportação, instituído pela Lei n.º 4.870, de 01-12-65, no início de um período de preços excessivamente baixos no mercado internacional, tornando gravosa a produção de açúcar para exportação. O seu artigo 28 fixava as fontes de receita do fundo, sendo a principal “os eventuais resultados líquidos da exportação”, ao mesmo tempo em que determinava a sua destinação “para complementação da cobertura de eventuais prejuízos, não podendo, em nenhum caso, ter aplicação diversa”.

⁹ Fontes: Relatórios da Ceplac; *Cacau Atualidades* (Revista Mensal da Ceplac, diversos números); *O que Faz a Ceplac* (Ceplac, 1967); e *Análise da Conjuntura Cacaueira* (Ceplac).

Bahia (ICB) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac) – e uma entidade *sui generis*, sem personalidade jurídica – a Comissão de Comércio do Cacau da Bahia (Comcauba). Esses três órgãos interferem direta (ICB) e indiretamente (Ceplac e Comcauba) na exportação do produto e constituem o que aqui se denomina “Sistema Cacau”.

2.2.1 — O Instituto de Cacau da Bahia (ICB)

Trata-se da mais antiga instituição e a que mais diretamente interfere na exportação do produto. O ICB é uma autarquia estadual, fundada em 1931, em época de grande crise econômica, para assistência financeira e agrotécnica à lavoura do cacau.

A história da intervenção do Governo na produção e, posteriormente, na comercialização do cacau é semelhante à do açúcar (e também do café, conforme será visto mais adiante). Contudo, ao contrário do IAA, a atuação do ICB é bastante reduzida na comercialização e exportação, predominando nessa área empresas comerciais privadas, industriais e cooperativas. A comercialização do cacau passou recentemente a ser atribuição oficial de uma subsidiária do ICB, o Insticacau, que, no entanto, por falta de recursos, encontra-se praticamente parado. Continua assim o ICB a exercer essa função, porém de forma precária e com participação irrelevante no comércio exterior, já que não se encontra aparelhado administrativa e financeiramente para exportar. Em 1973 o ICB participou com pouco mais de 3% do valor total das exportações de cacau e derivados.

De acordo com o sistema em vigor, a interferência governamental, através do ICB ou outros órgãos (Cacex, inclusive), tem por objetivo tão-somente manter a receita dos produtores em conjunturas de preços baixos, cessando ou diminuindo sua intensidade quando se elevam os preços.

Por exemplo, excepcionalmente, de 1957 a 1961 a Cacex, objetivando defender o mercado e assegurar preços remunerativos ao produtor, fixou preços mínimos e adquiriu em nome do Governo Federal matéria-prima, quer para vendas diretas ao exterior, quer para industrialização e posterior exportação, sob a forma de derivados.

Nas safras de 1964/65 e 1965/66, o Governo voltou a intervir no mercado, havendo despendido cerca de Cr\$ 20 milhões, oriundos do Fundo de Reserva de Defesa do Cacau (Cr\$ 6 milhões) e de suprimentos do Tesouro Nacional (Cr\$ 14 milhões).

Em todos os casos, as intervenções no mercado, assim como as participações diretas do ICB, não resultaram de uma orientação centralizadora na política do cacau; o Governo agiu sempre sob pressão dos acontecimentos, especialmente os advindos do mercado internacional.

Para o custeio de sua administração, o ICB arrecada uma taxa de 1% sobre o valor FOB das exportações, tanto de amêndoas quanto de manteiga de cacau.

2.2.2 — A Comissão de Comércio do Cacau da Bahia (Comcauba)

Essa Comissão, instituída em 1948, é constituída por produtores, exportadores, industriais e um representante da Cacex. Possui uma seção comercial (exportação de amêndoas) e uma industrial (exportação de derivados), ambas atuando, em larga medida, nas funções de registro e fiscalização das operações comerciais.

As duas seções estabelecem os preços de venda dos produtos, mantendo para tanto um sistema de contatos diretos com os pregões das Bolsas de Londres e Nova Iorque. Em decorrência da participação da Cacex, o poder de coerção da Comcauba é bastante forte, já que eventuais "infratores" podem ser punidos com suspensão de seus registros de exportador. A função do órgão, contudo, é meramente "fiscalizadora" do comércio.

2.2.3 — A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac)

A Ceplac, criada em 1957, também não atua diretamente na comercialização do produto; porém, dentre as suas atribuições, destaca-se a de melhorar a qualidade do cacau exportado. Diferentemente da Comcauba, trata-se de uma comissão técnica do Governo, que se propõe a desenvolver estudos, conceder financiamentos e prestar assistência técnica ao produtor.

Os recursos da Ceplac são provenientes de uma taxa de retenção cambial de 10% sobre o valor das exportações.

2.3 — O Instituto Brasileiro do Café e a política de defesa dos preços de exportação¹⁰

A política cafeeira do Brasil, no seu aspecto comercial, sempre esteve predominantemente orientada pelo objetivo de alcançar preços elevados no exterior. De início, os programas de valorização eram promovidos pelos próprios cafeicultores, interessados em obter maiores preços e em maximizar seus lucros, para o que contavam com o apoio dos governos estaduais. Posteriormente, face ao crescimento das quantidades exportadas, à necessidade dos programas de defesa de preço e ao grande volume de recursos financeiros envolvidos na sua execução, esses programas foram transferidos para a esfera federal. A partir daí, o aspecto paralelo à defesa de preços, representado pela receita cambial que dela provinha, adquiriu preponderância nas decisões governamentais.

As duas principais causas que orientaram a idéia da intervenção governamental no mercado cafeeiro foram, primeiro, a inelasticidade-preço e renda da demanda do produto e, segundo, a grande parcela da produção e exportação mundiais de café com que contava o Brasil, de modo a ser capaz, agindo isoladamente, de controlar as quantidades ofertadas em proporções suficientes para conseguir elevações significativas de preços.

No início do século, aumentaram as pressões do setor cafeeiro. Em 1906, os governos dos três principais Estados produtores (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) firmaram o Convênio de Taubaté, institucionalizando a intervenção no mercado e criando condições para o levantamento de um empréstimo externo destinado a financiar a produção excedente a ser retirada do mercado.

¹⁰ Fontes: Antonio Delfim Netto, *O Problema do Café no Brasil* (USP, 1959); A. Delfim Netto e C. A. de Andrade Pinto, *O Café no Brasil*, Estudos ANPES n.º 3; Carlos Viacava, *Alguns Aspectos da Política Cafeeira* (IBC); *Curso de Economia Cafeeira* (IBC, 1962); *ABC do Café* (IBC); e *Conjuntura Económica*, vol. 27, n.º 12 (dezembro de 1973).

Mas foi somente em 1931 que os institutos estaduais de defesa permanente do café foram substituídos pelo Conselho Nacional do Café, que, por sua vez, dois anos depois deu lugar ao Departamento Nacional do Café, extinto em 1945.

Sete anos mais tarde, em 1952, foi criado o Instituto Brasileiro do Café (IBC), que, por sua estrutura, era mais um órgão privado do que público, embora, na prática, ocorresse o contrário. Com efeito, a existência de uma Junta Administrativa, composta de representantes diretos da cafeicultura, dava ao IBC esse caráter teoricamente privado.

A sua diretoria deveria ter três dos seus cinco cargos ocupados por produtores de café, sendo excluída a participação de pessoas ligadas à comercialização. Ao Governo Federal caberia apenas ratificar as decisões da Junta ou recorrer a ela mesma para que as reconsiderasse.

Na realidade, a influência do Governo sempre foi muito além da simples nomeação do Presidente do IBC, que ficou consagrada por ocasião da aprovação do Regimento Interno da entidade, em 1961, caracterizando-o, então, como órgão encarregado da execução da política governamental.

Compõe-se a Junta Administrativa de 40 membros, eleitos pelos Estados produtores em função do seu contingente exportável (um membro, no mínimo, para todos os Estados que tenham uma produção exportável superior a 500 mil sacas, até o máximo de 10 membros por Estado).

Cabe ao IBC, depois de consultar os setores interessados, formular a política cafeeira para o ano agrícola que vai de 1.º de julho a 30 de junho do ano seguinte. A política assim formulada é então submetida à aprovação do CMN, tornando-se a partir daí a política oficial do Governo para o período em pauta.

Os principais problemas a serem definidos por essa política são os seguintes: os preços que o IBC pagará a cada tipo selecionado de café (nos diferentes portos do País) que, por opção do produtor, for vendido à autarquia e os prêmios especiais dados por selecionamento e melhoria de tipo; os registros de exportação, isto é, a remuneração paga por café exportado (diretamente fixado em moeda nacional ou em dólares reconvertidos em cruzeiros ao câmbio

do dia), em função dos diferentes tipos de café e dos portos de embarque, e os prêmios especiais por melhoria de tipo de café exportado.

Para fazer face a essas obrigações, o IBC dispõe de uma rede de agentes espalhados por todo o País e de técnicos encarregados de fazer a seleção do café comprado pela autarquia. No caso do café exportado, o IBC controla as operações de embarque, conferindo-as com as cambiais de exportação apresentadas ao Banco do Brasil.

Por outro lado, dispõe o Instituto de uma rede de armazéns, tanto no interior como no litoral, para estocar o café excedente adquirido. Deve-se salientar que, nos últimos anos, o IBC vem procedendo a uma seleção desse café estocado, de modo a classificá-lo de acordo com o tipo e as possibilidades de colocação no mercado interno ou externo, expurgando os cafés de baixa qualidade ou totalmente inadequados ao consumo humano.

Além de suas receitas próprias, decorrentes da venda do café retirado de seus estoques para o consumo nacional e a exportação, das taxas existentes e da cobrança de serviços prestados, conta o IBC com recursos provenientes da arrecadação da cota de contribuição paga pelo café exportado, o que assegura o funcionamento de seus vários setores e serviços administrativos e técnicos.

No que se refere à sua atuação junto à lavoura, destaca-se o papel desempenhado pelo Grupo Executivo da Lavoura Cafeeira (Gerca), que vai muito além do esforço feito no sentido de melhorar as técnicas de seleção e o tipo de bebida. Com efeito, a atividade do Gerca tem um âmbito muito maior, já que visa ao planejamento da produção em função da demanda e das condições ecológicas e econômicas de cada região.

2.3.1 — A defesa de preços

A mecânica do sistema de defesa de preços tem-se caracterizado basicamente pela retenção da oferta e fixação de preços mínimos de exportação.

Quanto ao controle da oferta, diversas modalidades têm sido utilizadas. Sem a preocupação de estabelecer uma cronologia das diversas políticas adotadas, citam-se apenas como exemplo as seguintes:

a) *Disciplinamento das entradas nos portos*

Regido pelo chamado Regulamento de Embarque, que estabelece normas disciplinando o encaminhamento dos cafés para os portos. De acordo com esse regulamento, o café é despachado pelos produtores ou comerciantes para os portos e o conhecimento, guia de transporte, ou quaisquer documentos que representam a remessa do café, têm de ser registrados no IBC. Após o registro, os cafés ficam retidos nos armazéns e não podem ser exportados ou consumidos antes de serem oficialmente liberados pelo IBC.

A liberação dos cafés se processa de acordo com a ordem cronológica dos despachos para cada porto e de acordo ainda com os estoques existentes nos portos, que devem estar a níveis inferiores ao máximo estabelecido pelo IBC.

A instituição de tal sistema de distribuição da oferta do café no mercado, uniformemente durante os meses do ano, pretende evitar o aviltamento dos preços após a colheita. Aceita-se que tal disciplinamento tem pouco efeito nos níveis de preços, pois as firmas que comercializam o produto adquirem-no logo após a colheita, ainda que não esteja liberado. Não há, portanto, no grau que se desejava, o disciplinamento de venda por parte dos agricultores.

b) *Estabelecimento de cotas de mercado*

De acordo com esse regulamento, o agricultor ou comerciante, ao embarcar o café para os portos, é obrigado a dividi-lo em três séries: a de mercado, a de consumo interno e a de expurgo. As duas últimas são obrigatoriamente entregues ao IBC, a preços previamente estabelecidos (geralmente baixos). Apenas a primeira parte pode ser encaminhada aos portos para ser exportada após a liberação. Com isso diminui-se o volume de café ofertado e procura-se obter melhores cotações. Em todas as situações o IBC se compromete a adquirir os remanescentes ao fim da safra.

c) *Fixação das bases de registro*

A par da limitação do volume ofertado no mercado, o IBC utiliza-se deste outro elemento para garantir a defesa de preços. Por lei, o Banco do Brasil, ao comprar dos exportadores suas cambiais,

exige que os preços em cruzeiros, pelo qual foi vendida a mercadoria, se situem aos níveis dos preços vigentes no mercado. No caso do café, é o IBC que exerce esse controle e que estabelece as bases de preços que devem ser obedecidas na transação.

Esse procedimento do Banco do Brasil tem por fim evitar a prática de manobras cambiais por parte do exportador, caso ele pudesse declarar preços inferiores e em entendimento com o comprador no exterior vender a diferença a uma taxa de câmbio superior à oficial no mercado paralelo. No caso do café, contudo, cabendo ao IBC estabelecer as bases do registro, pode fazê-lo em níveis condizentes com os preços que deseja garantir.

Essa medida pode ser pouco eficaz, pois se o preço estabelecido não é coerente com a tendência do mercado, desenvolve-se o chamado "câmbio português", através do qual o exportador registra a operação de acordo com os preços estabelecidos pelo IBC, mas processa efetivamente a venda a preços menores, comprando o dólar no câmbio paralelo para devolver ao importador o "excedente" que entregou ao Banco do Brasil. Acaba, portanto, procedendo em sentido oposto àquele que a fiscalização do Banco do Brasil pretendia coibir.

d) *Financiamentos bancários*

Instituiu-se também bases mais amplas de financiamentos bancários aos produtores e comerciantes para que os mesmos pudessem ampliar suas operações e oferecer resistência a fases desfavoráveis do mercado.

As bases do financiamento são estabelecidas por saca de 60 quilos, dependendo da qualidade do produto e abrangendo diversas fases da comercialização.

e) *Operação de compra no mercado*

Através dessa operação o IBC, por intermédio de firmas interventoras, entrava no mercado comprando e estocando cafés aos preços mínimos estabelecidos. Posteriormente, essas compras passaram a ser efetuadas diretamente pela entidade.

2.3.2 — Atuação “direta” sobre os preços de exportação

Quanto ao controle e fixação dos preços de exportação,¹¹ a partir de junho de 1951 o Governo estabeleceu oficialmente o sistema de preço mínimo para o registro do café exportado, após o período de elevações contínuas que se verificou desde o término da II Grande Guerra. Abaixo desse preço não seria permitida a exportação, e em caso de pressões baixistas dos importadores o Governo compraria e estocaria o que fosse necessário para a manutenção do preço mínimo.

Paralelamente, a partir de 1953, quando foi adotado o sistema de taxas múltiplas de câmbio, ficou estabelecido que as cambiais provenientes da exportação de café seriam negociadas à taxa de mercado livre, sendo cobrada, no entanto, uma cota de contribuição,¹² conhecida como “confisco cambial”, destinada ao Fundo de Reserva da Defesa do Café.

O sistema, modificado diversas vezes, mas em essência mantendo-se o mesmo, a partir da Resolução do IBC de n.º 516, de 24 de fevereiro de 1971, adquiriu a forma atual, pela qual, em síntese, a cota de contribuição é fixada em dólares ao preço mínimo de registro. Através dela o Governo procura manter o preço mínimo, transferindo ao exportador (e, portanto, indiretamente ao produtor) a quantia em cruzeiros que considera conveniente.

2.4 — Conclusão

As três experiências de atuação do Governo na exportação de produtos agrícolas permitem chegar às seguintes conclusões básicas, à

¹¹ Nesse ponto cabe salientar o fato de a interdependência dos preços do mercado interno e externo não ser completa. Devido ao controle cambial adotado pelo Governo, pode-se modificar as taxas pagas pelas cambiais de café e desse modo obter modificações nos preços em cruzeiros, mesmo que se mantenham estáveis os preços em dólares. Essas modificações cambiais têm sido muito usadas pelo Governo, não só para manter os preços em cruzeiros quando caem os preços em dólares como também para proporcionar melhoria de preços em cruzeiros aos produtores, independente das flutuações do mercado.

¹² Instrução 204 da Sumoc.

luz do critério estabelecido quanto ao desempenho das funções de comercialização:

i) Apenas em relação ao açúcar se propõe o Governo a exercer normalmente e exclusivamente a função de comercialização, visto ser a exportação monopólio legal do IAA. Contudo, a análise dessa atuação, ainda que superficial, permite concluir que a entidade cumpre apenas *algumas* das funções de comercialização, ou seja, aquisição do produto para estocagem e venda, concessão de financiamento ao produtor e acompanhamento do mercado. Deixa de executar, efetivamente, a atividade exportadora em si (processamento da exportação) e a distribuição internacional do produto, uma vez que vende a representantes de firmas internacionais de comercialização.

ii) De fato o IAA, assim como o ICB e o IBC, que também executam episodicamente e/ou marginalmente funções de comercialização, têm como objetivo principal não a exportação ou a comercialização em geral, mas a proteção do produto, a estabilidade do mercado e o aumento da produtividade das lavouras. Essa tem sido a função histórica, básica e permanentemente atual desses órgãos. A atividade exportadora é um subproduto desse objetivo.

iii) Não foram analisadas nesta seção as duas *tradings* controladas pelo Governo (Cobec e Interbrás), cujas apreciações serão encontradas mais adiante. Pode-se adiantar, contudo, que o estabelecimento e o desenvolvimento dessas empresas podem já indicar um novo tipo de atuação estatal no comércio exterior, bem diferente das "tradicionais" analisadas nesta seção, ou seja, na medida em que as exportações passam a desempenhar papel crucial na economia do País, surgindo daí problemas de "comercialização externa" difíceis de serem resolvidos a curto prazo por empresas privadas, surge a intervenção estatal, novamente, de forma quase compulsória. Assim como, no passado, o Governo entrou no mercado para evitar o colapso da atividade produtiva, é bem possível que esteja entrando agora, no desempenho da função de comercialização, para evitar o colapso do balanço de pagamentos.

3 — A atuação do setor privado na exportação de alguns produtos selecionados

Procura-se, nesta seção, focalizar a participação das empresas privadas na comercialização de produtos agrícolas exportáveis.

Dada a dificuldade de se analisar grande número de produtos, optou-se por considerar um conjunto representativo da pauta e que possuísse características comuns de mercado. Tal escolha recaiu sobre um grupo de sementes oleaginosas — soja e amendoim e seus derivados — óleo de mamona e milho em grão. Esses produtos representaram quase 30% da pauta de exportações de produtos agrícolas em 1975.

Escolhida a amostra, apresenta-se inicialmente a evolução do comércio mundial desses produtos, para melhor situar a posição relativa do Brasil no mercado. Em seguida, analisa-se a estrutura de comercialização dos produtos em questão. Após rápidas considerações sobre a organização dos mercados, no plano nacional e internacional, procura-se identificar o grau de concentração e a composição por empresas, destacando-se a participação das firmas nacionais, multinacionais — comerciais ou comerciais-industriais — e cooperativas.

3.1 — Evolução recente do mercado internacional

A Tabela 2 mostra a evolução recente das exportações mundiais dos produtos estudados. Pode-se observar que durante o período focalizado praticamente todos os produtos apresentaram acréscimos significativos, tanto nas quantidades quanto nos valores exportados.

Alguns produtos, no entanto, merecem um destaque especial em função das altas taxas de crescimento no período, como a soja e seus derivados.¹³ Sem aprofundar muito a análise, deve-se lembrar que uma das principais características do período em estudo foi o cres-

¹³ No caso da soja, trata-se de uma demanda derivada, pois, como é sabido, essa oleaginosa, rica em proteínas, é largamente empregada para engorda de animais de corte, cujo consumo acompanha o crescimento da renda.

TABELA 2
Comércio mundial — produtos oleaginosos, óleo de mamona e milho

Produtos	1965		1966		1967		1968		1969	
	Valor US\$ 1 000	Quantidade 1 000 TM								
Soja em Grão.....	748 743	6 975,41	860 478	7 505,34	884 394	8 143,14	900 245	8 755,57	914 241	9 329,11
Farelo de Soja.....	244 159	2 801,37	294 816	3 104,45	324 424	3 360,77	347 762	3 725,67	383 840	4 176,31
Óleo de Soja.....	202 728	691,49	160 211	512,02	182 369	670,29	131 253	595,39	147 849	658,67
Amendoim em Grão	269 492	1 367,06	291 593	1 506,87	298 968	1 492,90	258 501	1 573,09	251 789	1 280,30
Farelo de Amendoim	127 161	1 497,55	129 775	1 565,20	124 256	1 488,30	132 755	1 596,86	101 201	1 228,49
Óleo de Amendoim..	188 782	409,94	139 884	451,54	135 771	422,27	139 772	513,09	119 666	383,22
Óleo de Mamona....	35 035	164,67	28 510	116,16	36 203	112,71	58 781	176,41	54 727	211,34
Milho em Grão.....	1 449 550	25 020,4	1 488 550	25 408,0	1 557 410	27 183,6	1 509 529	28 903,6	1 539 139	27 471,2

Produtos	1970		1971		1972		1973		Taxa de Crescimento 1965/73	
	Valor US\$ 1 000	Quantidade 1 000 TM	Valor %	Quantidade %						
Soja em Grão.....	1 301 397	12 623,21	1 415 400	12 282,2	1 730 965	13 775,7	3 360 075	15 611,6	21,0	10,6
Farelo de Soja.....	504 094	5 325,54	610 703	6 183,87	744 191	6 546,36	1 839 106	8 082,79	29,0	14,2
Óleo de Soja.....	311 523	1 120,90	407 889	1 291,45	318 608	1 105,44	374 040	1 031,44	8,0	5,1
Amendoim em Grão.	209 708	980,00	212 501	879,07	237 850	906,78	325 497	914,53	2,4	-5,2
Farelo de Amendoim	130 474	1 487,25	112 608	1 325,19	131 185	1 488,84	214 176	1 327,49	6,7	-1,5
Óleo de Amendoim..	145 625	427,37	141 041	358,70	197 550	524,83	208 059	485,81	5,2	2,1
Óleo de Mamona....	49 923	185,42	54 399	167,45	84 134	186,35	183 070	202,33	23,0	2,6
Milho em Grão.....	1 769 463	29 421,9	1 962 084	30 826,5	2 340 761	37 280,5	4 475 842	49 675,6	15,1	9,0

FONTE: FAO, Trade Yearbook, vols. 23, 25 e 27.
Elaboração: IPEA.

cimento econômico acentuado dos países desenvolvidos, gerando em consequência acréscimos significativos no comércio mundial. Foi particularmente notável o crescimento dos produtos de elevada elasticidade-renda, como é o caso dos produtos acima mencionados. Esse crescimento do mercado deu-se juntamente com significativos aumentos nas cotações de vários produtos, conforme atesta a Tabela 3, atingindo seu clímax no final de 1972 e princípio de 1973, quando outros fatores contribuíram para exacerbar ainda mais a demanda das *commodities*. Essa situação viria a se modificar radicalmente ao final de 1973, por motivos sobejamente conhecidos, passando a economia mundial a sofrer profunda crise econômica. Assim, se foi relativamente fácil para o Brasil aumentar suas exportações no período de expansão do mercado mundial, hoje tal desempenho requer muito maior habilidade, mormente no que diz respeito às ainda carentes técnicas de comercialização de produtos agrícolas.

Na verdade, o Brasil não “vende” a maioria dos produtos primários que exporta. Em geral, as grandes firmas comerciais internacionais é que “compram”, através de representantes aqui instalados, as nossas mercadorias, de acordo com suas necessidades e interesses no mercado mundial. Esse aspecto será tratado com mais detalhes posteriormente.

Convém fazer um ligeiro retrospecto das exportações brasileiras desses produtos para, em seguida, mostrar como se enquadram no contexto do mercado mundial já delineado anteriormente. As Tabelas 4, 5 e 6 apresentam um resumo dos resultados obtidos no período 1965/74.

Sem dúvida alguma, as taxas de crescimento experimentadas pela soja em grão e o farelo são aparentemente extraordinárias, mas tal fato deveu-se, em parte, é bom sempre recordar, às pequenas quantidades exportadas no início do período em exame. De fato, trata-se de dois produtos relativamente novos na pauta de exportação, sendo sua participação praticamente inexpressiva em 1965.

Um fato digno de nota é que a taxa de crescimento das exportações desses produtos acelerou-se a partir de 1972, quando seus preços começaram a experimentar aumentos substanciais, mantendo-se desde então em altos níveis, muito embora as cotações venham demonstrando ultimamente grandes oscilações.

TABELA 3

Produtos oleaginosos, óleo de mamona e milho — preços médios no mercado mundial

Produtos	Anos										Taxa de Crescimento Anual Média %
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973		
Soja em Grão.....	107,3	114,6	108,6	102,8	98,0	103,1	115,2	123,7	215,2	9,1	
Farelo de Soja.....	88,3	95,8	96,5	93,3	91,9	94,7	98,8	113,7	227,5	12,6	
Óleo de Soja.....	293,2	312,9	272,1	220,4	224,5	277,9	315,8	288,2	362,6	2,7	
Amendoim em Grão.....	197,1	193,51	180,2	164,33	186,7	214,0	241,7	262,3	355,9	7,7	
Farelo de Amendoim.....	84,91	82,91	83,49	83,14	82,38	87,33	84,97	88,11	101,34	8,4	
Óleo de Amendoim.....	338,54	309,79	321,53	272,41	312,26	340,75	393,20	376,41	430,12	3,0	
Óleo de Mamona.....	218,8	245,4	321,2	333,2	259,0	269,2	324,9	451,5	904,8	19,4	
Milho em Grão.....	57,94	58,38	57,29	52,23	56,03	60,14	63,65	62,79	90,10	5,7	

FONTE: Tabela 2.
Elaboração: IPEA.

TABELA 4
 Exportação do Brasil dos produtos em análise
 (US\$ 1.000)

Produtos	Anos										Taxas de Crescimento 1965/74
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	
Soja em Grão.....	7 343	13 028	29 243	6 291	29 249	27 084	24 309	127 927	494 153	586 271	62,0
Farelo de Soja.....	7 225	13 489	10 023	18 160	22 001	40 654	78 070	145 920	418 636	303 044	51,0
Óleo de Soja.....	--	--	--	--	--	767	27	160	23 808	1 890	25,0*
Amendoim em Grão	4 100	3 442	3 589	2 294	6 884	12 251	8 813	13 651	19 483	28 186	24,0
Farelo de Amendoim	8 191	11 228	11 030	7 603	9 659	15 332	16 690	14 434	14 376	9 806	2,0
Óleo de Amendoim..	--	--	1 794	--	643	9 997	21 737	27 425	19 460	30 508	32,0*
Óleo de Mamona....	26 753	22 332	23 100	36 373	45 153	38 232	39 042	53 818	122 807	128 425	19,0
Milho em Grão.....	27 915	31 804	22 053	57 009	33 337	80 594	75 431	9 629	3 146	138 991	19,6
Total.....	81 527	95 323	100 922	127 730	146 936	224 911	265 019	392 964	1 115 869	1 225 616	35,0

FOENTE: Cacex, Nucex.
 Elaboração: IPEA.
 * Período 1970/74.

TABELA 5

Exportação do Brasil dos produtos em análise — participação dos valores no total da exportação brasileira

Produtos	Anos										(Em %)
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	
Soja em Grão.....	0,46	0,75	1,76	0,30	1,30	0,89	0,84	3,21	7,98	7,36	
Farelo de Soja.....	0,46	0,78	0,61	0,86	0,98	1,49	2,69	3,66	6,76	3,79	
Óleo de Soja.....	—	—	—	—	—	0,03	0,00	0,01	0,39	0,03	
Amendoim em Grão	0,26	0,20	0,22	0,11	0,31	0,41	0,31	0,35	0,32	0,36	
Farelo de Amendoim	0,52	0,65	0,67	0,36	0,43	0,55	0,58	0,37	0,24	0,13	
Óleo de Amendoim..	—	—	0,11	—	0,03	0,37	0,75	0,69	0,32	0,39	
Óleo de Maniôca...	1,68	1,29	1,39	1,71	2,00	1,40	1,38	1,35	1,99	1,62	
Milho em Grão.....	1,75	1,83	1,33	2,68	1,48	2,95	2,60	0,25	0,05	1,75	
Total.....	5,13	5,50	6,09	6,02	6,53	8,20	9,15	9,89	18,05	15,43	

FONTE: Caeex, Nucex.
Elaboração: IPEA.

TABELA 6
Preços médios das exportações brasileiras dos produtos em análise

Produtos	Anos										Taxas de Crescimento 1965/74 %
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	
Soja em Grão.....	97,5	107,5	98,0	95,5	94,3	93,5	113,9	123,3	276,7	214,7	9,2
Farelo de Soja.....	72,9	79,1	81,5	80,7	80,1	81,6	89,5	108,6	268,0	149,2	8,3
Óleo de Soja.....	—	—	—	—	—	289,0	375,0	266,7	387,7	830,0	30,0*
Amandóim em Grão	222,4	250,7	229,5	228,4	223,2	229,1	247,1	244,1	338,9	531,9	10,2
Farelo de Amandóim	70,6	75,1	78,3	76,7	73,8	78,0	83,2	85,7	180,6	136,5	7,6
Óleo de Amandóim..	—	—	230,3	—	297,0	315,6	377,9	355,3	439,0	965,7	32,0*
Óleo de Marocho...	190,9	235,0	310,7	312,7	245,0	249,1	298,0	423,2	632,6	824,3	17,6
Milho em Grão.....	49,9	50,7	51,2	40,1	50,6	54,8	58,9	56,0	76,7	125,4	10,8

FONTE: Ver Tabela 5
Elaboração: IPEA.
* Período 1970/74.

A título de ilustração, os Gráficos 1, 2 e 3 mostram a evolução mensal dos preços (CIF) médios de soja e farelo, no mercado de Rotterdam, comparativamente com os preços (FOB) obtidos pelos produtos brasileiros, no mesmo período, nos diversos mercados mundiais. Nota-se que as cotações obtidas pelos produtos brasileiros acompanham, com pequena defasagem, a tendência geral verificada no mercado. Assim é que os preços começam a subir em Rotterdam já no final de 1972 — atingindo o preço da soja seu auge em junho de 1973 (470 US\$/t) — refletindo-se nas exportações brasileiras somente a partir de abril de 1973, alcançando a cotação máxima em setembro (311 US\$/t). Alternam-se daí em diante períodos de baixas com altas acentuadas, sem nunca entretanto atingir os “picos” de 1973.

Cabe explicar que a aparente defasagem das cotações brasileiras em relação às do mercado internacional deve-se ao fato de que, embora o contrato de exportação se realize aos preços do dia (geralmente tomando-se por base os preços de Chicago), o embarque efetivo da mercadoria só se dá algum tempo depois (dois meses após, digamos), quando então aparecerá nas estatísticas da Cacex com aquele valor estabelecido no contrato. Esse preço, naturalmente, já não mais refletirá a situação vigente no mercado. O Gráfico 3 apresenta as cotações de Rotterdam conjuntamente com os preços FOB no Brasil após esses dois meses. Nota-se agora que as duas séries apresentam evolução quase idêntica, desaparecendo inclusive o aparente *gap* verificado entre março e junho de 1974, que provocou tantas discussões na época.

Se levarmos em consideração a evolução do valor global exportado desses produtos, obter-se-ão resultados significativos. O crescimento médio anual das divisas obtidas com esses produtos foi da ordem de 35%.

Cabe salientar, no entanto, que esse aumento deveu-se em parte à inflação mundial verificada nesse período, especialmente nos últimos anos. Com valores deflacionados, o crescimento médio anual situa-se em torno de 29%.

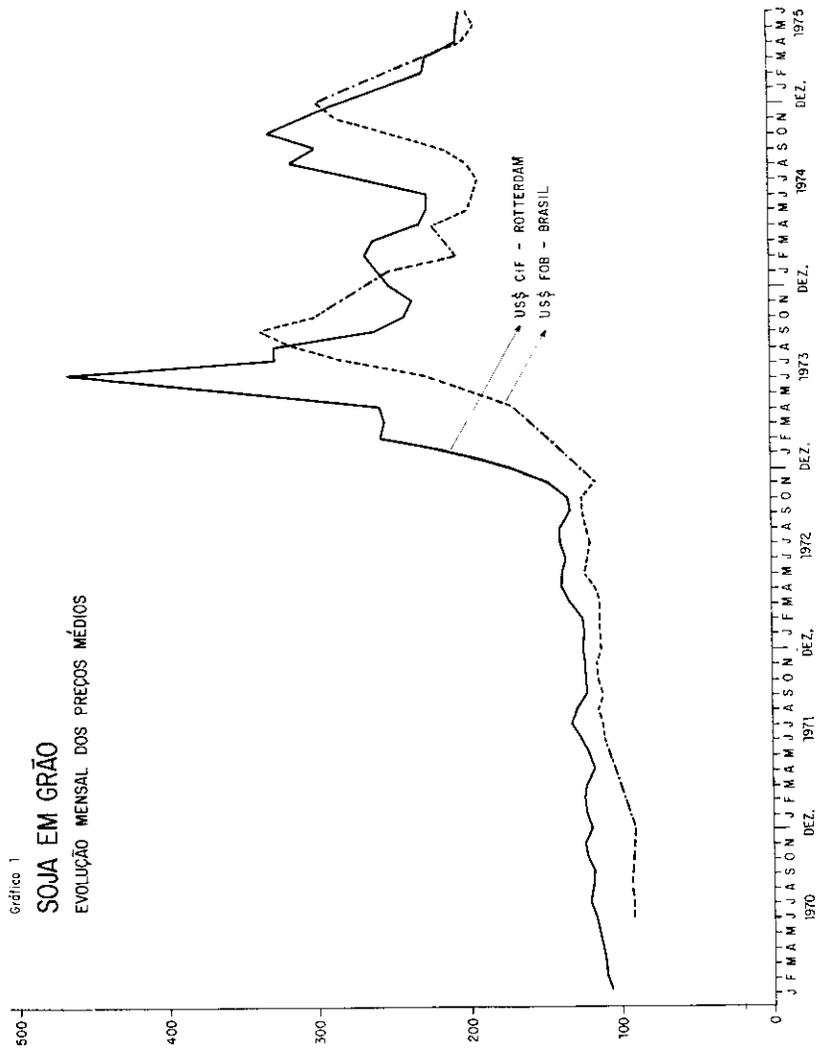


Gráfico 2

FARELO DE SOJA EVOLUÇÃO MENSAL DOS PREÇOS MÉDIOS

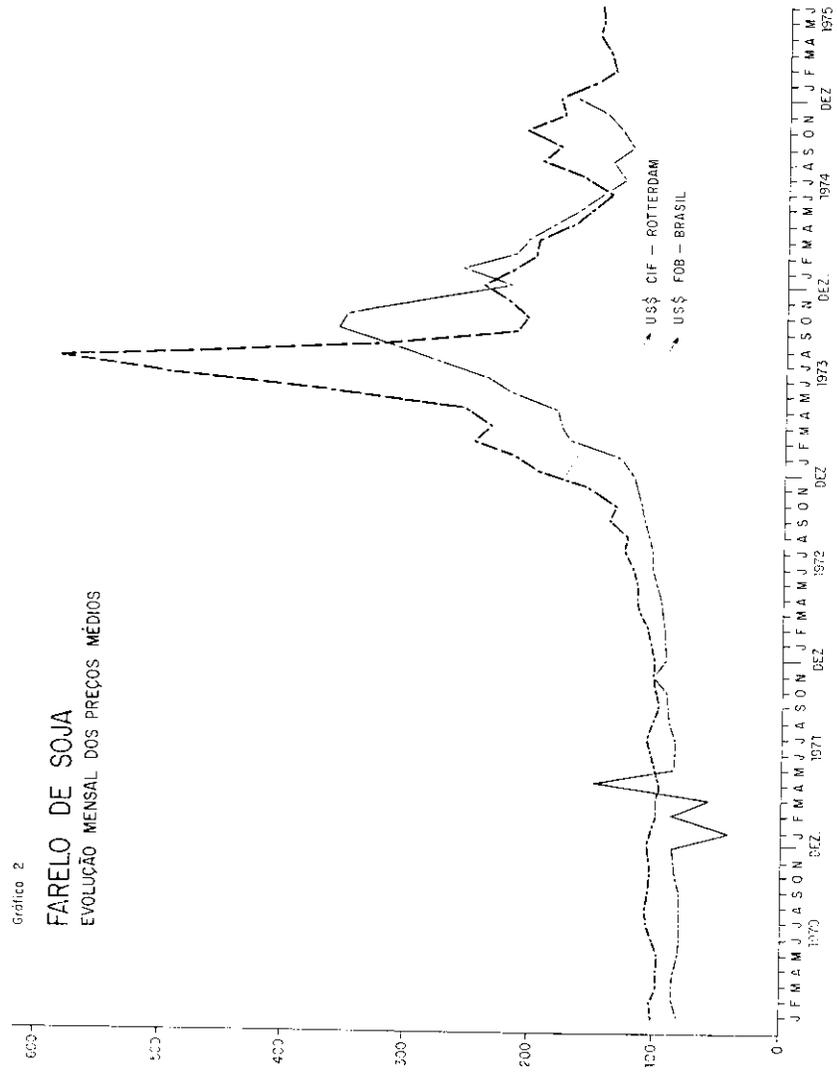


TABELA 7

Exportações brasileiras de produtos oleaginosos, óleo de mamona e milho em valores constantes

(US\$ de 1965)

Anos	Valor Nominal	Deflator*	US\$ de 1965
1965	81 527	1,000	81 527
1966	95 323	1,028	92 727
1967	100 922	1,061	95 120
1968	127 730	1,103	115 802
1969	146 926	1,156	127 099
1970	224 911	1,220	184 353
1971	265 019	1,275	207 858
1972	329 964	1,318	298 152
1973	1 115 868	1,392	801 629
1974	1 225 616	1,534	798 967

FONTE: Cacex.

Elaboração: IPEA.

* Deflator: Deflator Implícito do PNB dos EUA.

Os preços médios deflacionados continuam mostrando uma tendência ascendente, atingindo seu ponto máximo em 1973, conforme mostra a Tabela 8.

TABELA 8

Preços médios "reais" de exportação dos produtos em análise

(US\$ p/t)

Produtos	1965	1967	1969	1971	1972	1973	1974
Soja em Grão.....	97,5	90,5	81,6	89,3	93,6	198,8	140,0
Farelo de Soja.....	72,9	76,8	69,3	70,2	82,4	182,5	97,3
Óleo de Soja.....	—	—	—	294,1	202,4	278,5	541,1
Amendoim em Grão....	222,4	216,3	193,1	193,8	185,2	257,8	346,7
Farelo de Amendoim....	70,6	73,8	63,8	65,3	65,0	129,7	89,0
Óleo de Amendoim.....	—	217,1	256,9	296,4	269,6	315,4	629,5
Óleo de Mamona.....	190,9	292,8	211,9	232,2	321,1	670,0	537,4
Milho em Grão.....	49,9	48,3	43,8	46,2	46,2	55,1	81,7

FONTE: Tabela 6.

Elaboração: IPEA.

Deflator: Deflator Implícito do PNB dos EUA.

Considerando-se apenas os três produtos básicos de nossa amostra (milho, soja e amendoim) — pois os demais são subprodutos — procurar-se-á mostrar a evolução da produção mundial e das exportações desses produtos para melhor situar a posição relativa do Brasil. A Tabela 9 sumaria esses aspectos.

Observa-se que, embora a produção mundial tenha-se apresentado em crescimento, principalmente soja (7,1%), seguindo-se milho (4,0%) e amendoim (1,3%), a posição do Brasil só é destacada no caso da soja, que apresentou aumento muito superior ao da produção total (33% contra 7,1%). Em conseqüência, a participação do País na produção mundial aumentou de 1,4% para 8,0% no período. Em relação aos dois outros produtos as taxas de crescimento da produção brasileira são inferiores à global — sendo até mesmo negativa no caso do amendoim — o que reduziu nossa participação na produção mundial (de 5,3% para 4,7% no milho e de 4,7% para 3,2% no amendoim). Note-se que no caso do amendoim este resultado deveu-se basicamente ao grande decréscimo da safra de 1973,¹⁴ que foi inferior em quase 40% à de 1972. Até esse ano a participação do Brasil na produção mundial vinha-se mantendo praticamente estável (em torno de 5%). Quanto ao milho, pode-se dizer que também sua participação vem-se mantendo quase constante (ao nível de 5%).

No tocante às exportações mundiais, os dados revelam que a demanda de soja e milho evoluiu a taxas médias anuais bastante expressivas (10,6% e 9,0%, respectivamente), ao contrário do que ocorreu com o amendoim, que apresentou taxa negativa (-5,2% a.a.). Quanto ao Brasil, o aumento das exportações de soja foi surpreendente, passando de 75 mil toneladas em 1965 para 1.786 mil toneladas em 1973, o que dá uma taxa geométrica do crescimento de 48% a.a. Evolui assim o País de uma participação inexpressiva em 1965 (1,1%) para 11,4% em 1973. Somando-se essa participação à dos Estados Unidos — maior produtor mundial — chega-se a quase 95% do total das exportações.

¹⁴ Há fortes evidências no sentido de que muitos produtores substituíram suas plantações de amendoim por soja a partir de 1973.

TABELA 9
Produção mundial — soja, milho e amendoim

	1965		1966		1967		1968		1969		1970		1971		1972		1973		Taxa de Crescimento 1965/73
	1 000/t/m	%																	
SOJA																			
Brasil.....	523	1,4	595	1,5	716	1,8	654	1,5	1 057	2,3	1 500	3,2	2 218	4,6	3 066	7,5	5 035	8,0	33,0
Maior Produtor (EUA)	23 014	63,2	25 270	64,7	26 564	65,4	30 023	68,6	20 653	68,0	20 910	66,4	32 106	65,8	34 581	71,7	42 634	67,8	8,0
Produção Mundial.....	36 420	100,0	39 060	100,0	40 638	100,0	43 766	100,0	45 060	100,0	46 521	100,0	48 664	100,0	52 314	100,0	62 882	100,0	7,1
MILHO																			
Brasil.....	12 112	5,3	11 371	4,7	12 824	4,8	12 814	5,1	12 693	4,8	16 000	6,0	14 130	4,6	14 801	4,9	14 600	4,7	2,4
Maior Produtor (EUA)	103 746	45,8	104 585	43,3	120 911	45,7	111 594	44,4	116 401	43,9	104 393	39,1	143 290	47,0	141 568	46,5	143 344	46,0	4,1
Produção Mundial.....	226 664	100,0	241 424	100,0	261 433	100,0	251 351	100,0	265 015	100,0	266 790	100,0	305 001	100,0	304 142	100,0	311 780	100,0	4,0
AMENDOIM																			
Brasil.....	743	4,7	895	5,5	751	4,3	754	4,8	754	4,5	905	5,0	894	4,7	863	5,5	550	3,2	3,5
Maior Prod. (Nigéria)*	1 687	10,8	1 755	10,7	1 256	7,3	1 445	9,3	1 360	8,2	1 175	6,5	1 554	8,2	1 763	10,8	700	4,0	-10,0
Produção Mundial.....	15 681	100,0	16 381	100,0	17 324	100,0	15 590	100,0	16 636	100,0	18 144	100,0	19 039	100,0	16 336	100,0	17 334	100,0	1,3

FONTE: FAO, *Production Yearbook*, vols. 25 e 27.

Elaboração: IPEA.

* Nos últimos anos, a Índia passou a ocupar o primeiro lugar na produção.

Exportações mundiais — soja, milho e amendoim

	1965		1966		1967		1968		1969		1970		1971		1972		1973		Taxa de Crescimento 1965/73
	1 000/t/m	%																	
SOJA																			
Brasil.....	75	1,1	121	1,6	305	3,7	66	0,8	310	3,3	290	2,3	213	1,7	1 037	7,5	1 786	11,4	48,0
Maior Export. (EUA)	6 196	88,8	6 688	89,1	7 169	88,0	8 012	91,5	8 468	90,8	11 830	93,8	11 521	93,8	11 903	87,1	13 222	84,7	10,0
Exportação Mundial.....	6 975	100,0	7 505	100,0	8 143	100,0	8 756	100,0	9 329	100,0	12 623	100,0	12 282	100,0	13 776	100,0	15 612	100,0	10,6
MILHO																			
Brasil.....	560	2,2	627	2,5	430	1,6	1 238	4,3	659	2,4	1 471	5,0	1 280	4,2	1 72	0,5	41	0,0	-28,0
Maior Export. (EUA)	15 159	60,6	15 549	61,0	12 930	47,6	14 959	51,8	13 954	50,8	14 402	48,9	12 884	41,8	22 387	60,0	33 196	66,8	10,3
Exportação Mundial.....	25 020	100,0	25 498	100,0	27 184	100,0	28 904	100,0	27 471	100,0	29 422	100,0	30 287	100,0	37 281	100,0	49 676	100,0	9,0
AMENDOIM																			
Brasil.....	18	0,1	14	0,0	16	1,1	10	0,6	31	2,4	53	5,4	36	4,1	56	6,2	50	5,5	13,6
Maior Export. (Nigéria)	520	38,0	582	38,6	549	36,8	648	41,2	525	41,0	291	29,7	137	15,6	106	11,7	198	21,6	-11,0
Exportação Mundial.....	1 367	100,0	1 507	100,0	1 493	100,0	1 573	100,0	1 280	100,0	980	100,0	879	100,0	967	100,0	915	100,0	-5,2

FONTE: FAO, *Trade Yearbook*, vols. 25 e 27.

Elaboração: IPEA.

Também com referência ao amendoim, embora a evolução do comércio mundial não se tenha mostrado favorável (a taxa foi negativa, como já visto), conseguiu o Brasil apresentar desempenho bastante satisfatório, aumentando o volume exportado de 18 mil toneladas em 1965 para 50 mil em 1975, o que revela uma taxa de incremento anual de cerca de 13,6%. A participação no mercado se elevou para 5,5% em 1973, contra praticamente zero (0,1%) em 1965.

Em relação ao milho, a situação do Brasil no mercado mundial é bastante irregular. Ora participa significativamente (4,3% em 1968, 5,0% em 1970, 4,2% em 1971), ora desaparece praticamente do mercado, como ocorreu em 1972 e 1973, quando se exportou 172 mil e 41 mil toneladas, respectivamente (para um mercado que absorveu quase 40 milhões de toneladas). O preço, ainda que seja a variável mais importante, parece não explicar totalmente esse comportamento algo desconcertante.

Pode-se afirmar que a evolução do mercado internacional para esses produtos foi bastante favorável. De um modo geral os preços apresentaram-se em alta e a demanda ascendente, possibilitando ao País o aumento de participação no mercado.

Por outro lado, uma conclusão importante que se tira desses dados é a de que o Brasil já *deixou* de ser supridor marginal do mercado internacional, pelo menos no mercado de soja. Esse fato tem pelo menos duas implicações importantes. Ressalta a necessidade de crescente cuidado com os aspectos ligados à comercialização externa e chama a atenção para um fato que não parece ter sido ainda bem assimilado: que a produção e a exportação brasileira passem de fato a influenciar o comportamento do mercado internacional. Já não parece válida a idéia de que o preço é algo "exógeno", ou que existe uma demanda "infinitamente elástica" ao País para esses produtos.

Se a situação assim se apresenta, deve o País se preparar para adotar políticas bem estruturadas de comercialização, evitando-se, por exemplo, a necessidade quase imperiosa de embarcar toda a produção exportável em curto período de tempo por falta de adequado suporte financeiro ou de armazenagem.

Torna-se necessária, também, a efetiva participação nas operações de *hedging*, a fim de minimizar os riscos decorrentes das flutuações nos preços, assim como estimativas cuidadosas do comportamento do mercado e da oferta exportável do País. Enfim, cresce a importância do adequado cumprimento da “função de comercialização”, na forma mais ampla possível.

3.2 — Estrutura do comércio: firmas exportadoras e importadoras

O comércio mundial de grãos (trigo, milho e soja, principalmente) é dominado por um pequeno número de empresas de grande porte.¹⁵ Essas empresas operam praticamente em todo o mundo. Apenas para uma idéia de sua importância, basta dizer que controlam mais de 90% das exportações de grãos nos Estados Unidos, um mercado da ordem de 11 bilhões de dólares. Como se trata de firmas de capital fechado (com exceção da Continental Grain Co.), suas receitas operacionais, bem como os volumes transacionados, são de difícil determinação.

Nesse pequeno universo — onde a variação de um centavo no preço do *bushel* pode representar a diferença entre um grande lucro ou prejuízo — a competição é bastante acirrada, a tal ponto que as companhias mantêm serviços de espionagem, não só para vigiar as concorrentes mas também para acompanhar de perto a conjuntura mundial. Assim, informações sobre uma possível seca na URSS, ou sobre conturbações políticas em determinados países, podem ser de imensa valia para a tomada de decisões a curtíssimo prazo.

Examinando-se os registros de exportações dos produtos agrícolas considerados, verifica-se que elas se destinam, em sua quase totalidade, a essas grandes firmas internacionais de comercialização. São poucas as “vendas diretas” a empresas industriais de beneficiamento dos produtos ou a empresas comerciais locais de distribuição. A

¹⁵ As principais são: Cargill, Inc., Continental Grain Co., Cook Industries, Inc., Louis Dreyfus Corp., Bunge y Born, André & Cie., Panchaud & Frères, e Alfred Toepffer.

Tabela 10 mostra que a comercialização externa de produtos agrícolas no Brasil está intimamente associada ao esquema dessas grandes firmas.

Observa-se, por exemplo, que as grandes firmas multinacionais de comercialização de produtos agrícolas (citadas anteriormente) concentraram mais de 50% de nossas exportações de soja em grão, farelo de soja e farelo de amendoim, enquanto outras firmas multinacionais de comércio concentraram de 31,9% (soja) a 76,5% (amendoim) dessas exportações, no período janeiro/julho de 1974.

Essas grandes empresas iniciaram suas atividades no comércio internacional de cereais, especialmente trigo, e, ao longo do tempo, foram incorporando novos produtos em suas transações, à medida que se manifestava mais intensa a demanda de determinados produtos.

Atualmente, dispõem de uma imensa infra-estrutura de silos, armazéns, portos e terminais marítimos, linhas próprias de navegação, etc. As maiores dessas firmas são grupos multinacionais conhecidos como "casas transportadoras" (*shipping houses*), quais sejam: Continental Grain Co. (Estados Unidos), Bunge y Born (Argentina), Cargil/Tradax (Estados Unidos), Dreyfus (França) e André & Cie.

TABELA 10

Concentração das exportações por tipo de firma importadora
(%)

Tipo de Firma	Soja em Grão	Farelo de Soja	Amendoim em Grão	Farelo de Amendoim
"Grandes" Multinacionais.....	55,2	51,3	3,8	67,7
"Outras" Multinacionais.....	31,9	39,7	76,5	32,3
Firmas Locais e de Processamento Industrial.....	12,9	9,0	19,7	---
Total.....	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Cacex.
Elaboração: IPEA.

(Suíça).¹⁶ Essas “casas transportadoras” tanto se dedicam ao transporte propriamente dito quanto à industrialização (empresas americanas) e ao comércio — distribuição internacional e interna, dentro de cada país importador — atuando como *trading companies*. Todas dispõem de escritórios espalhados pelo mundo, inclusive no Brasil.

Seguem-se, em ordem de importância, as firmas conhecidas como *merchants*. Com dimensões menores, atuam exatamente como as grandes *shipping houses*, exceto pelo fato de não se envolverem no processamento industrial. Podem realizar importação para venda aos usuários (indústrias) ou aos *dealers*.

Além desses dois tipos de firmas, participam do mercado um conjunto de outras entidades conhecidas como agentes, *dealers* e *brokers*. Os agentes em geral representam firmas importadoras e/ou exportadoras, recebendo comissão nas transações. O *dealer* é uma espécie de intermediário entre produtor e consumidor, com interesse nas operações especulativas, ou seja, procura comprar ou vender antecipando movimentos de preço que lhe sejam favoráveis. Finalmente, o *broker* é algo como um “corretor”. Sua função é “juntar” compradores e vendedores e consumar uma operação. É pago com uma comissão, e geralmente não figura como “principal” nos contratos. No fundo, trata-se mais de um vendedor de informações, mas nunca age com propósitos especulativos.

Esses diversos tipos de entidades atuam na comercialização externa das exportações brasileiras. Especialmente, como visto na Tabela 10, as grandes *shipping houses*. Ora, se assim é, ou seja, se as exportações brasileiras destinam-se às empresas multinacionais de comércio, evidencia-se a incapacidade de as empresas nacionais cumprirem as funções de comercialização em seus aspectos mais amplos. Ao menos a “parte externa” da comercialização internacional não é cumprida.

É evidente que essa estrutura de comercialização, além de propiciar certo grau de controle sobre as exportações brasileiras, pode dar margem a práticas comerciais adversas ao interesse nacional, além de perder o País a oportunidade de vender a preços mais vantajosos (preços CIF) e de distribuir as exportações de forma mais

¹⁶ Ver International Coffee Organization, *Market Study of Soya Beans, Oil Cakes and Meals* (London: Peat, Marwick, Mitchell & Co., 1972).

favorável ao aumento da receita, à minimização das flutuações de preço, à garantia de fluxos mais estáveis de venda e para áreas e mercados de maior conveniência, no sentido, por exemplo, de reduzir os desequilíbrios bilaterais na balança comercial.

A composição, por empresa, das exportações e dos respectivos importadores evidencia um mercado com elevado grau de concentração. Este aspecto é ainda mais flagrante do lado dos importadores.

Examinando-se, por exemplo, os dados de exportação por empresa (no mesmo período janeiro/julho de 1974) foi possível traçar, ainda que de maneira imprecisa, o perfil de concentração existente. Identificando-se as principais firmas importadoras e exportadoras, procurou-se ordená-las segundo a magnitude de suas participações. A Tabela 11 a seguir mostra de modo resumido os resultados alcançados. Nela estão registradas a participação da principal firma em cada atividade e, cumulativamente, a das cinco e 10 primeiras, para efeito de comparação.

TABELA 11

*Concentração, por firmas exportadoras e importadoras,
na exportação brasileira de produtos oleaginosos*

(%)

Produtos	Participação Percentual da Maior Firma, das Cinco Maiores e das 10 Maiores Firmas					
	Exportadoras			Importadoras		
	1	5	10	1	5	10
Soja em Grão.....	6,5	25,2	37,7	12,4	58,1	81,1
Farelo de Soja.....	20,4	61,2	70,0	22,2	62,1	84,0
Amendoim em Grão.....	63,5	93,4	100,0	55,6	85,5	92,2
Farelo de Amendoim.....	16,4	52,6	81,3	25,4	74,7	95,7
Óleo de Amendoim.....	14,1	51,4	78,5	17,2	65,4	94,4
Óleo de Mamona.....	33,7	76,8	90,6	14,8	41,9	60,6

FONTE: Cacex, Nucex.

Elaboração: IPEA.

NOTA: No período em estudo (janeiro/julho de 1974) não houve praticamente exportação de óleo de soja e de milho em grão, razão pela qual esses produtos não figuram na tabela acima.

Observa-se que as cinco maiores firmas, tanto importadoras quanto exportadoras (à exceção da soja em grão), detêm mais da metade do volume transacionado, caracterizando um mercado com forte tendência oligopólio-oligopsônica, com predominância desta última.

O caso da soja é particularmente interessante. Do lado dos exportadores brasileiros encontra-se um número muito grande de empresas, principalmente cooperativas de produtores, respondendo as cinco maiores apenas por 25% do total exportado. Observando-se, todavia, a participação dos importadores, a situação muda substancialmente. As cinco maiores firmas importadoras são responsáveis agora por quase 60% das operações, caracterizando assim uma posição nitidamente oligopsônica.

Já com relação aos demais produtos, cabe destacar o caso do amendoim em grão, onde se verifica uma posição fortemente oligopolista, de vez que as cinco principais firmas exportadoras desse produto detêm praticamente todo o mercado, atingindo sua participação cerca de 95% do total exportado. As importações também revelam níveis semelhantes, o que sugere vínculos entre firmas exportadoras e importadoras.

No mercado de óleo de mamona parece ocorrer o inverso. Existem poucas firmas exportando, enquanto os importadores são bem mais numerosos.

No tocante ao farelo de soja, a situação é equilibrada nos dois sentidos, notando-se apenas maior concentração do lado dos importadores quando se estende a análise para as 10 maiores firmas.

Quanto ao farelo e óleo de amendoim, a concentração é bem maior por parte dos importadores, aumentando significativamente no segmento entre as cinco e as 10 principais firmas. De fato, as 10 maiores firmas importadoras apresentam as maiores taxas de participação entre todos os produtos estudados.

Em face dessas considerações, parece relevante verificar a composição das firmas exportadoras por tipo de empresa: cooperativa, empresa multinacional, empresa nacional e *trading company*. A Tabela 12 apresenta alguns dados a respeito.

Cabe desde logo ressaltar que a identificação das subsidiárias de firmas estrangeiras torna-se muito difícil em alguns casos, por se tratar de empresas comerciais a respeito das quais não

TABELA 12

Composição das exportações dos produtos em análise, por tipo de empresa

(%)

Produtos	1972				1974			
	Cooperativa	Multi-nacional	Nacional	Trading Company	Cooperativa	Multi-nacional	Nacional	Trading Company
Soja em Grão.....	28,61	35,39	36,00	--	55,85	23,97	17,46	2,27
Farelo de Soja.....	5,52	47,54	46,04	--	4,1	47,29	48,61	--
Óleo de Soja.....	--	--	100,00	--	--	--	100,00	--
Amendoim em Grão.	6,08	42,79	51,13	--	--	71,78	28,22	--
Farelo de Amendoim	3,06	23,81	73,13	--	--	24,26	75,74	--
Óleo de Amendoim...	2,73	34,02	63,25	--	--	15,87	84,14	--
Óleo de Mamona....	--	45,69	54,31	--	--	47,23	52,77	--
Milho em Grão.....	--	67,72	32,28	--	5,29	73,95	10,84	9,92

FONTE: Caeex, Nucex.
Elaboração: IPEA.

se dispõe de informações corretas da estrutura de propriedade. Desse modo, somente as exportações daquelas empresas notoriamente reconhecidas como tal foram classificadas na rubrica de "multinacionais".

Outro ponto importante a destacar, principalmente no caso de grãos, cuja produção está disseminada por grande número de pequenos produtores, é que muitas vezes o nome da firma realmente responsável pela venda não aparece nos registros de exportação. É o caso, por exemplo — como não é segredo para os que lidam no mercado — de dezenas de cooperativas que figuram nas estatísticas como exportadoras, mas que na verdade venderam seu produto a uma grande firma internacional, aqui mesmo no Brasil, comprometendo-se entretanto a exportar a mercadoria em seu próprio nome a favor de uma empresa no exterior previamente determinada. Em geral, essas transações envolvem atividades de *dealers*, através de suas subsidiárias no Brasil.

Feitas essas ressalvas, fica claro que os dados devem ser encarados com certa cautela. De qualquer modo, torna-se evidente que existe uma grande participação das subsidiárias de firmas multinacionais

na exportação dos produtos arrolados, como era de se esperar, face às observações anteriores. A participação das cooperativas é bastante significativa com relação à soja em grão, tendo inclusive aumentado substancialmente no período 1972/74, mas bem menos importante no tocante aos demais, sendo às vezes nula. Em 1974, além da soja em grão, somente o farelo de soja e o milho foram também exportados por cooperativas, ainda que em proporções bem menores do que aquela.

Essa elevada participação das cooperativas no comércio exterior da soja se explica pelas condições em que essa cultura se desenvolveu recentemente. Com características naturais propícias ao plantio da leguminosa, extensas regiões agrícolas do Sul e do Sudeste do País foram atraídas rapidamente para essa produção face à situação favorável do mercado internacional, já descrita anteriormente, e também à facilidade de se poder conjugar sua lavoura com a do trigo. A produção cresceu com elevada participação de médios e pequenos agricultores, agrupados em dezenas de cooperativas, não só para comercializar a produção como para obter recursos financeiros (financiamentos bancários) e outros benefícios do Governo. Trata-se, contudo, de uma estrutura ainda deficiente do ponto de vista da capacidade de comercialização, embora já surjam organizações melhor estruturadas nesse sentido, como a Fecotrigo, do Rio Grande do Sul. Há, não obstante, escassez de recursos humanos e financeiros e principalmente de organização e técnica para participar efetivamente do comércio internacional. As pequenas cooperativas foram úteis à arregimentação visando ao aumento da produção, mas pouco evoluíram, e dificilmente o conseguirão, no sentido da comercialização externa.

É digno de nota o fato de as *trading companies* — praticamente apenas a Cobec — já participarem das exportações de milho e soja em 1974, embora em parcelas ainda reduzidas. Aliás, cabe lembrar que a atuação da Cobec inicialmente deveu-se à situação da crise por que passava a exportação de soja no segundo semestre de 1974. Por essa época, a empresa foi chamada a atuar como intermediária nas compras de soja com vistas à exportação futura. Dado o sucesso da experiência, inclusive em operações na Bolsa de Chica-

go, a empresa resolveu expandir substancialmente suas operações no mercado de grãos durante o ano de 1975, o que vem realizando com aparente êxito.

Finalmente, parece interessante identificar as principais firmas envolvidas na exportação dos produtos analisados, com suas respectivas parcelas do mercado. Esses dados constam da Tabela 13.

TABELA 13

Exportação brasileira dos produtos selecionados — participação das principais firmas (1974)

Produtos — Exportadores	Participação (%)
<i>Soja em Grão</i>	
1 — Fed. Coop. Bras. de Trigo e Soja.....	6.48
2 — Cargill Agrícola S.A.....	6.00
3 — Coop. Reg. Triticola Serrana Ltda.....	5.68
4 — Com. e Ind. Brasileira — Coimbra S. A.....	4.14
5 — Swift Armour S. A.....	2.90
6 — Soc. Algodoeira do NE Brasileiro — Sanbra.....	2.86
7 — Pampa S. A. Imp. e Exp.....	2.71
8 — Com. e Ind. Neva S. A.....	2.59
9 — Coop. Triticola Passo Fundo Ltda.....	2.25
10 — Coop. Agrícola de Cotia.....	2.11
<i>Farelo de Soja</i>	
1 — Soc. Algodoeira do NE Brasileiro — Sanbra.....	20.45
2 — Oliveira S. A. Ind. e Com. de Óleos Vegetais.....	17.06
3 — S. A. Moinhos Riograndenses — Samrig.....	10.09
4 — Cargill Agrícola S. A.....	7.37
5 — Anderson Clayton S. A. Ind. e Com.....	6.25
6 — Ind. de Óleos Pacaembu S. A.....	2.69
7 — Fujiwara Hisato S. A. Com. e Ind.....	1.67
8 — Bianchini Cia. Ltda.....	1.51
9 — Oleolar S. A.....	1.51
10 — Incopa S. A. Imp. Exp. Ind. de Óleos.....	1.44
<i>Amendoim em Grão</i>	
1 — Yokana Bozzo S. A. Imp. e Exp. Ind. e Com.....	63.52
2 — Exportadora Sul Brasil Ltda.....	15.52
3 — Ind. e Com. Lotus S. A.....	8.25
4 — Com. Montepar Ltda.....	4.63
5 — Cia. Exportadora Lins.....	1.51

(continua)

co(n)tinuação)

Produtos — Exportadores	Participação (%)
<i>Farelo de Amendoim</i>	
1 — Anderson Clayton S. A. Ind. e Com.....	16.45
2 — Ind. de Óleos Pacaembu S. A.....	10.66
3 — Cerinter S. A. Cereais Intercâmbio Brasileiro.....	10.41
4 — Ind. Fudo de Óleos Vegetais.....	8.00
5 — Indolma S. A. Ind. de Óleos Vegetais.....	7.09
6 — Ind. Novaes Ltda.....	6.65
7 — S. A. Ind. Zillo.....	6.62
8 — Ind. J. B. Duarte S. A.....	5.67
9 — Granexport Exp. Ltda.....	5.29
10 — Ind. e Com. Lotus S. A.....	4.47
<i>Óleo de Amendoim</i>	
1 — Embrasol — Emp. Bras. de Óleos Ltda.....	14.11
2 — Cerinter S. A. Cereais Intercâmbio Brasileiro.....	12.86
3 — Anderson Clayton S. A. Ind. e Com.....	9.80
4 — Indolma S. A. Ind. de Óleos Vegetais.....	7.41
5 — Ind. J. B. Duarte S. A.....	7.19
6 — Ind. de Óleos Pacaembu S. A.....	6.25
7 — S. A. Ind. Zillo.....	6.19
8 — Ind. Fudo de Óleos Vegetais.....	5.65
9 — Ind. e Com. Lotus S. A.....	5.02
10 — Ind. Novaes Ltda.....	4.00
<i>Milho em Grão</i>	
1 — Com. e Ind. Neva S. A.....	16.10
2 — Com. e Ind. Brasileira — Coimbra S. A.....	15.46
3 — Cia. Bras. de Entrepósitos e Comércio — Cobec.....	9.93
4 — Swift Armour S. A.....	9.17
5 — Cia. Continental de Cereais — Contibrasil.....	9.02
6 — Cargill Agrícola S. A.....	8.25
7 — Soc. Algodoeira do NE Brasileiro — Sanbra.....	5.75
8 — Felixal Imp. Com. Exp. Ltda.....	4.34
9 — Refinadora de Óleos Brasil S. A.....	3.12
10 — Coop. Agrícola Regional Orlândia.....	2.42
<i>Óleo de Mamona</i>	
1 — Soc. Algodoeira do NE Brasileiro — Sanbra.....	33.73
2 — Ind. e Com. Lotus S. A.....	12.75
3 — Braswey S. A. Ind. e Com.....	11.88
4 — Ind. de Mamona da Bahia S. A.....	11.19
5 — Olerol — Óleos Vegetais Rolândia S. A.....	7.30
6 — Ind. Coelho S. A.....	5.41
7 — Cidão S. A. Cia. Ind. Algodão e Óleos.....	3.08
8 — Ind. e Com. de Óleos Araripina S. A.....	2.00
9 — Olma S. A. Ind. de Óleos Vegetais.....	1.87
10 — Embrasol — Emp. Bras. de Óleos Ltda.....	1.36

FONTE: Cacex, Nucex.

Elaboração: IPEA.

Observa-se que determinadas empresas, via de regra subsidiárias de multinacionais, possuem influência marcante na comercialização de mais de um produto, o que, numa análise mais ampla, mostra que a concentração dá-se não só a nível de produto, mas estende-se por todo o setor. Tal é o caso, por exemplo, das seguintes firmas: Sanbra e Samrig (Grupo Bunge y Born), que aparecem com destaque na exportação de soja em grãos, farelo de soja, milho e óleo de mamona; Cargil (Grupo Cargill Inc.), que exporta soja em grãos, farelo de soja e milho; Anderson Clayton (Grupo Anderson Clayton Co.), na exportação de farelo de soja, farelo e óleo de amendoim; Lotus (Grupo Walter Trading), exportando amendoim em grão, farelo e óleo de amendoim; Coimbra (Grupo Dreyfus), que exporta soja em grãos e milho; Swift Armour (Grupo Brascan) e Contibrasil (Grupo Continental Grain), que exportam soja em grãos e milho; Ind. de Óleos Pacaembu (nacional), que exporta farelo de soja e amendoim, e outras de menor importância.

Tomando-se o conjunto dos produtos, a participação por empresas (cooperativas, multinacionais, nacionais privadas e *tradings* nacionais) fica assim representada:

TABELA 14

Composição das exportações de oleaginosas, por tipo de empresa (%)

	1972	1974
Cooperativas.....	11,88	28,37
Empresas Multinacionais.....	41,84	38,74
Empresas Nacionais Privadas.....	46,28	30,46
<i>Trading Companies</i>	—	2,43
Total.....	100,00	100,00

FONTE: Cacex.
Elaboração: IPEA.

Verifica-se que, para o conjunto de produtos, tomando-se por base o ano de 1974, a participação das multinacionais é a mais relevante,

atingindo quase 40%, seguindo-se as empresas nacionais e cooperativas, com perto de 30% cada uma, cabendo às *trading* — que começaram a funcionar nesse ano — uma parcela ainda pouco expressiva. A tendência, no entanto, é de um provável aumento nas participações das *trading* em futuro próximo, em detrimento das empresas comerciais tradicionais.

Resumindo os aspectos principais desta seção, pode-se dizer que a estrutura da comercialização externa dos produtos em questão apresenta alto grau de concentração, uma participação ativa de empresas multinacionais, no Brasil e principalmente no exterior, ainda que nem sempre comprovável, uma incipiente porém promissora atuação das *trading* no comércio de grãos — o que pode abrir novos horizontes em setor em que o País parece carente de experiência — e alguma participação direta dos produtores nas exportações através de cooperativas (apesar da ressalva quanto à “legitimidade” de muitas dessas operações).¹⁷ Ressalta também o fato de a comercialização externa, no que concerne aos exportadores essencialmente brasileiros, ser feita por firmas que, via de regra, não possuem envergadura suficiente para confrontarem as grandes empresas comerciais importadoras. Como resultado, essas empresas vendem os produtos às firmas de comercialização internacional: *shipping houses, merchants, dealers, brokers, etc.*, prevalecendo uma maior concentração no conjunto das firmas importadoras. A realidade é que a existência de grande número de exportadores (no Brasil e em outros países) e de “consumidores” (no caso, as empresas industriais que adquirem os produtos para processamento de óleo e farelo), concomitantemente com um número limitado de intermediários comerciais (as grandes firmas importadoras), implica uma situação parecida com a do “açambarcamento”, cujos possíveis efeitos adversos, para países como o Brasil, seriam minorados caso se dispusesse de empresas nacionais poderosas e bem estruturadas.

¹⁷ Não resta dúvida, porém, de que grandes cooperativas, ou a reunião de pequenas em federações de maior porte, podem construir com sucesso canais próprios de comercialização fugindo assim ao cerco que lhes impõem as grandes empresas multinacionais.

4 — As *trading companies*

Procura-se nesta seção desenvolver uma apreciação sumária das atividades das *trading companies* no que concerne às exportações de produtos agrícolas. Segundo a experiência japonesa — que se pretendeu servir de modelo para a criação das *trading* brasileiras — essas empresas teriam constituído talvez o principal instrumento de ampliação do comércio exterior daquele país. À época da elaboração da legislação específica (1972), acreditava-se que tais empresas desempenhariam papel semelhante no Brasil.

Passados quase quatro anos de regulamentação de suas atividades, no entanto, duas tendências parecem estar em vias de se concretizar, aparentemente em oposição aos objetivos visados inicialmente: as *trading* nacionais privadas, que se pretendia liderassem o mercado, constituíram-se em uma relativa frustração; a participação do Governo, que se pretendia indireta (apenas como suporte da infraestrutura de armazenagem e entrepostagem), vem crescendo com as duas *trading* estatais — Cobec e Interbrás — a ponto de deterem as duas, em 1975, quase 50% do total das exportações feitas pelas 27 *tradings* registradas na Cacex.

Por outro lado, a regulamentação dos incentivos concedidos pelo Governo mostra que se pretendia utilizar essas empresas, primordialmente, ou quase exclusivamente, na exportação de manufaturados.¹⁸ Na realidade, isso não aconteceu. Por motivos que serão explicados mais adiante, os produtos agrícolas são hoje responsáveis por mais de 90% das exportações das *trading* nacionais. Face a esses números, parece correto encarar as possibilidades de desenvolvimento dessas novas empresas como uma alternativa para a comercialização de produtos agrícolas no exterior, rompendo-se assim o domínio das grandes empresas comerciais estrangeiras.

4.1 — A experiência com as *trading companies*

Um dos principais suportes das *trading* eram os incentivos fiscais à exportação de produtos manufaturados. Uma vez que o sistema

¹⁸ Decreto-Lei n.º 1.248 (1972), posteriormente regulamentado pelo Decreto n.º 71.866, de 26-02-73.

de incentivos de modo geral não contemplava os produtos primários, é óbvio que essas companhias em princípio não deveriam ter maior interesse na comercialização desses produtos.

Acontece que, por uma série de razões, a atuação da grande maioria das *trading companies* autorizadas a funcionar no Brasil tem sido até agora muito reduzida, mormente no que diz respeito aos objetivos de sua instituição, isto é, incrementar as exportações de produtos manufaturados.

Ao longo desses anos foram registradas ao todo (até fins de 1975) 27 dessas firmas, sendo duas estatais (Cobec e Interbrás) e 25 nacionais privadas. No entanto, as exportações totais realizadas em 1975, três anos após a regulamentação, representaram cerca de 4% do total exportado pelo País. A Tabela 15 apresenta um resumo da participação das empresas privadas e das duas governamentais, bem como as participações dos produtos agrícolas e dos manufaturados.

Nota-se que as exportações de manufaturados representam menos de 8% do total. As duas firmas estatais foram responsáveis por 49,8% do total, quase 100% constituídos de produtos agrícolas. A

TABELA 15
Exportação das trading companies – 1975
(US\$ 1.000)

Produtos	Empresas		
	Privadas	Estatais	Total
Agrícolas.....	165 044,6	170 837,0	335 881,6
Manufaturados.....	18 194,9	10 373,3	28 568,2
Total.....	183 239,5	181 210,3	364 449,8

FONTE: Cacex.
Elaboração: IPEA.

participação dos manufaturados é superior nas empresas privadas, mas não chega a 10% do total de suas exportações.

Tudo indica, por outro lado, a se confirmarem as previsões das empresas estatais, que ocorrerá um aumento substancial de participação dessas duas firmas, cujo total exportado pode chegar a 80% do total das exportações dessas empresas, entre 1976/77.

Parece relevante tecer algumas considerações sobre esse predomínio dos produtos agrícolas e das empresas estatais.

Inicialmente, é importante lembrar que os produtos agrícolas ainda constituem 70% das exportações brasileiras, ao contrário do Japão, que sempre exportou predominantemente produtos manufaturados.

Observando, contudo, as atividades das *trading* brasileiras realmente atuantes, notam-se alguns fatos interessantes. Dentre as 25 *trading* privadas, três concentram 77% do valor exportado. A Inter-Continental de Café, a maior exportadora dentre as 25 firmas privadas (US\$ 84,3 milhões em 1975), opera quase exclusivamente com café (96,9% do total); de fato, trata-se de uma firma tradicional no ramo que recentemente se registrou como *trading*. Segue-se Corrêa Ribeiro — Comércio e Indústria (US\$ 34,8 milhões), que opera exclusivamente com cacau e que se originou também de uma firma tradicional no ramo. Finalmente, Marcelino Martins e E. Johnston Exportadores (US\$ 22,2 milhões), que teve no café em grãos 99,7% de sua receita em 1975; trata-se igualmente de outra tradicional exportadora do ramo. Enfim, a maior parte das operações de exportação realizadas pelas *trading* privadas são na verdade uma continuação de atividades anteriores à sua regulamentação como empresas comerciais de exportação. O trâmite dessas operações, por conseguinte, pouco se alterou em relação às práticas tradicionais. E, a julgar por declarações de funcionários de várias dessas firmas, a transformação de algumas das maiores empresas comerciais exportadoras em *trading* visou basicamente à obtenção dos benefícios fiscais e financeiros concedidos pelo Governo através do Decreto n.º 71.866. A Tabela 16 apresenta dados completos sobre as exportações das *trading* em 1974 e 1975.

TABELA 16

Exportação das trading companies, por empresa e produto

1 — Cobec — Cia. Brasileira de Entrepósitos e Comércio

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Básicos</i>	37 044 778	99,91	156 907 995	92,53
Feijão Preto.....	—	—	17 287 500	10,19
Milho em Grão.....	13 806 500	37,24	31 146 279	18,37
Arroz Partido (Quirera)....	9 112 000	24,57	—	—
Farinha e Sêmola de Mandioca.....	2 862 980	7,72	520 700	0,31
Sementes e Frutos de Soja	11 263 298	30,38	92 778 659	54,71
Farelo de Soja.....	—	—	—	6,65
2 — <i>Produtos Industrializados</i> ..	29 850	0,08	12 625 396	7,45
A — <i>Produtos Alimentícios Industrializados</i>	—	—	12 266 831	—
Conservas — Carnes, Palmito, etc.....	—	—	505 593	—
Suco de Laranja Concentrado.....	—	—	482 238	—
Óleo de Soja em Bruto.....	—	—	11 279 000	—
B — <i>Produtos Químicos</i> ..	—	—	38 000	—
C — <i>Manufaturas de Borracha</i>	—	—	672	—
D — <i>Peleteria e Manufaturas de Couros e Peles</i>	—	—	25 690	—
E — <i>Madeiras</i>	—	—	486	—
F — <i>Mat. Têxteis, Vestuário e Artefatos de Tecidos</i>	—	—	12 134	—
G — <i>Metalurgia em Geral, Cutelaria, Forja, etc.</i>	—	—	10 894	—
H — <i>Máquinas e Mecânica em Geral</i>	—	—	153 863	—
I — <i>Materiais, Aparelhos e Componentes Elétricos</i>	—	—	12 754	—
J — <i>Material de Transporte e Autopeças</i> ..	—	—	90 964	—
L — <i>Mobiliário</i>	—	—	806	—
M — <i>Artigos Manufaturados Diversos</i>	29 850	0,08	12 302	—
3 — <i>Transações Especiais</i>	4 377	0,01	44 901	0,03
Total.....	37 079 005	100,00	169 578 292	100,00

2 - Comexport - Cia. Comércio Exterior

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 -- <i>Produtos Básicos</i>	—	—	2 240 000	21,85
Quartzo Bruto.....	—	—	2 240 000	21,85
2 -- <i>Produtos Industrializados</i> ...	—	—	8 004 874	78,09
Papel Kraft.....	—	—	8 750	0,09
Alimentos Elaborados.....	—	—	28 349	0,28
Têxteis, Vestuário e Art. de Tecidos.....	—	—	—	
Naturais e Artificiais.....	—	—	7 967 275	77,73
3 -- <i>Transações Especiais</i>	51 649	100,00	5 717	0,06
Total.....	51 649	100,00	10 250 091	100,00

3 - Cia. Santa Cruz de Exportação

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 -- <i>Produtos Primários ou Básicos</i>				
Café Cru em Grãos.....	350 701	100,00	1 037 624	100,00
Total.....	350 701	100,00	1 037 624	100,00

4 - Corrêa Ribeiro - Comércio e Indústria

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 -- <i>Produtos Primários</i>				
Cacau em Amêndoas Cru	34 353 684	100,00	34 842 444	100,00
Total.....	34 353 684	100,00	34 842 444	100,00

Exportação de Produtos Agrícolas

669

5 — Bantrade — Cia. Comércio Interior

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Básicos ou Primários</i>	---	---	7 340 600	99,55
Feijão Preto.....	---	---	2 138 000	29,00
Milho em Grão.....	---	---	655 000	8,88
Sementes e Frutos de Soja	---	---	4 547 600	61,67
2 — <i>Produtos Industrializados</i> ...	---	---	31 463	0,43
Produtos da Ind. Metalúrgica.....	---	---	25 862	0,35
Material de Transporte (Automóveis).....	---	---	5 601	0,08
3 — <i>Transações Especiais</i>	---	---	1 417	0,02
Total.....	---	---	7 373 480	100,00

6 — Cacique — Exportação e Importação

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Básicos ou Primários</i>	4 312 122	99,87	7 776 361	98,93
Feijão.....	107 361	2,49	---	---
Café.....	4 204 761	97,38	7 776 361	98,93
2 — <i>Produtos Industrializados</i> ...	5 823	0,13	84 245	1,07
Prods. Alimentícios Industrializados.....	---	---	84 245	1,07
Acessórios p/Veículos.....	5 823	0,13	---	---
Total.....	4 317 945	100,00	7 860 606	100,00

7 — Caemi Internacional — Comércio e Representação

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Industrializados</i> ...	---	---	---	---
Produtos de Papel.....	---	---	2 851	100,00
Total.....	---	---	2 851	100,00

8 — Ecotrading — Comércio Exterior

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Manufaturados</i>	---	---	41 298	96,38
Artigos Sanitários de Louça, etc.....	---	---	41 298	96,38
2 — <i>Transações Especiais</i>	---	---	1 551	3,62
Total.....	---	---	42 849	100,00

9 — Hemitrade — Exportação e Importação

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Manufaturados</i>	17 465	100,00	---	---
Vestuário e Artefatos de Tecidos.....	15 819	90,58	---	---
Louças e Utilidades Domésticas.....	1 646	9,42	---	---
Total.....	17 465	100,00	---	---

10 — Inter-Continental de Café

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Básicos</i>	81 497 999	99,99	84 238 373	99,95
Café em Grão.....	78 958 999	96,87	71 424 823	84,75
Sementes e Frutos de Soja	2 539 000	3,11	12 813 550	05,20
2 — <i>Produtos Industrializados</i> ...	11 586	0,01	36 862	0,05
Palmitos em Conserva....	11 586	0,01	36 862	0,05
Total.....	81 509 585	100,00	84 275 235	100,00

11 — Marcelino Martins & E. Johnston Export

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Primários</i>	29 818 926	99,93	22 145 651	99,73
Cera de Carnaúba.....	--	--	2 254	--
Café em Grão.....	29 818 926	--	22 143 397	99,72
2 — <i>Produtos Industrializados</i> ...	19 538	0,07	60 701	0,27
A — <i>Produtos Alimentícios</i>	2 637		1 860	
B — <i>Calçados</i>	--	--	370	
C — <i>Produtos Metalúrgi-</i> <i>cos em Geral</i>	4 625		47 300	0,21
D — <i>Máqs. Aparelhos e</i> <i>Mat. Elétrico</i>	12 276		9 549	
E — <i>Prods. Manufatura-</i> <i>dos Diversos</i>	--		1 622	
Total.....	29 838 464	100,00	22 206 352	100,00

12 — Madebrás

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Primários</i>	--	--	2 436 000	99,93
Madeira Preparada.....	--	--	2 436 000	
2 — <i>Transações Especiais</i>	--	--	1 701	0,07
Total.....	--	--	2 437 701	100,00

13 - Multitrade

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 -- <i>Produtos Primários</i>	2 800	8,67	—	—
Óleos Vegetais em Bruto...	2 800	—	—	—
2 -- <i>Produtos Industrializados</i> ...	28 793	88,96	78 927	97,94
A -- Alimentos Industrializados.....	—	—	3 780	—
B -- Produtos de Borracha	—	—	1 221	—
C -- Produtos de Couro..	—	—	1 000	—
D -- Produtos da Metalurgia em Geral.....	—	—	1 950	—
E -- Autopeças, Componentes p/Motores a Explosão e Prods. Mecân. em Geral....	26 167	—	66 622	—
F -- Produtos Manufaturados Diversos.....	2 626	—	4 354	—
3 -- <i>Transações Especiais</i>	773	2,37	1 667	2,06
Total.....	32 366	100,00	80 594	100,00

14 - Overseas Trading

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 -- <i>Produtos Primários</i>	2 145 000	99,02	432 000	97,69
Sementes e Frutos de Soja	2 145 000	—	432 000	—
2 -- <i>Produtos Industrializados</i> ...	21 193	0,98	10 201	2,31
A -- Produtos da Metalurgia em Geral.....	9 074	—	1 960	—
B -- Material, Aparelhos e Compon. Elétr.....	11 430	—	2 038	—
C -- Produtos Manufaturados Diversos.....	689	—	6 203	—
Total.....	2 166 193	100,00	442 201	100,00

15 - Braspetro

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 - <i>Produtos Básicos ou Primários</i>	55 130	2,19	8 353 151	28,82
Farelo de Soja.....			2 650 000	
Preparados Alimentícios...	55 130	2,19	667 151	
Madeiras Serradas em Folhas.....	—	—	36 000	
2 - <i>Produtos Industrializados</i> ...	57 487	2,29	6 615 884	56,88
Alimentos Industrializados	—		1 015 286	8,73
Têxteis, Vestuário e Artefatos de Tecidos.....	—		3 062 877	26,33
Calçados de Couro.....	—		2 307 590	
Material Elétrico.....	—		99 921	
Motores e Autopeças.....	57 487	2,29	65 286	
Artigos Manufaturados Diversos.....	—		64 924	
3 - <i>Transações Especiais</i>	2 401 963	95,52	1 662 924	14,30
Total.....	2 514 580	100,00	11 631 959	100,00

16 - Safra - Cia. de Com. Exterior

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 - <i>Produtos Industrializados</i> ...	180 584	100,00	107 887	100,00
Fios de Algodão.....	178 151	98,65	93 015	86,22
Fitas de Polietileno Magnéticas.....	2 433	1,35	14 872	13,78
Total.....	180 584	100,00	107 887	100,00

17 - Supermercados Pão de Açúcar

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 -- <i>Produtos Primários ou Básicos</i>	31 743	9,03	287 193	59,44
Reprodutores Bovinos.....	28 000		287 000	
Alimentos.....	3 743		193	
2 -- <i>Produtos Industrializados</i> ...	319 946	90,97	194 538	40,26
Produtos Alimentícios Ind. em Geral.....	173 814	49,42	47 102	9,75
Bebidas.....	875		—	—
Sabões e Detergentes.....	—	—	241	
Produtos de Matéria Plástica.....	—	—	1 023	
Peleteria e Manufaturados de Couros e Peles.....	7 890		74 383	
Arts. de Vestuário e Artfs. de Tecidos.....	53 863		2 440	
Artigos de Louça e Vidro e Porcelana.....	2 658		524	
Produtos de Metalurgia em Geral.....	1 999		39 127	
Máqs. Aparelhos e Material Elétrico.....	9 657		8 914	
Produtos da Ind. Mecânica em Geral.....	—		2 816	
Material de Transporte....	—		3 711	
Mobiliário em Geral.....	8 487		4 078	
Artigos Manufaturados Diversos.....	60 703		10 177	
3 -- <i>Transações Especiais</i>	—		1 461	0,30
Total.....	351 689	100,00	483 189	100,00

18 - Costa Pinto Export.-Import.

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 -- <i>Produtos Primários</i>	1 683 603	100,00	7 231 518	100,00
Café.....	1 683 603		7 231 518	
Total.....	1 683 603	100,00	7 231 518	100,00

Exportação de Produtos Agrícolas

675

19 — V.M. — Vendas Marketing & Trading Exp. Imp.

(US\$)

Mercadorias	1974	%	1975	%
1 — <i>Produtos Industrializados...</i>	4 722 926	100,00	4 563 012	99,96
Bebidas.....	—	—	7 976	0,17
Manuf. de Matérias Plásticas.....	—	—	1 095	0,02
Manuf. de Borracha Natural e Sintética.....	188 139	3,98	244 248	5,35
Manuf. de Cortiça e Blocos de Cortiça.....	16 463	0,35	25 041	0,55
Vestuário em Geral.....	—	—	489	0,01
Artigos Manuf. de Min. e Metálicos.....	8 873	0,19	40 387	0,88
Produtos da Metalurgia em Geral*.....	145 850	3,09	201 172	4,41
Motores Mat. de Transporte e Autopeças**.....	4 363 601	92,39	4 042 604	88,57
2 — <i>Transações Especiais.....</i>	—	—	1 821	0,04
Total.....	4 722 926	100,00	4 564 833	100,00

FONTE: Cacex.

Elaboração: IPEA.

* Ferramentas: Tubos de ferro, alumínio e cobre, parafusos, cutelaria, forja, etc.

** Máquinas e motores, sobretudo partes separadas, mecânica em geral. Componentes elétricos para automóveis; autopeças e acessórios, etc.

A execução, por parte dessas empresas, de funções semelhantes às do “modelo japonês” esbarra em algumas dificuldades básicas, quais sejam:

i) Necessidade de grande mobilização de recursos, face aos investimentos de infra-estrutura (armazéns, no País e no exterior, representações externas, terminais de embarque, etc.), e de treinamento e recrutamento de mão-de-obra altamente qualificada. A busca e sistematização de informações, a abertura de mercados, a operação nas bolsas internacionais de mercadorias e outras atividades correlatas implicam também elevados custos de implantação.

ii) Essas características também fazem com que o prazo de maturação desses investimentos seja mais longo que a média das atividades internas, implicando altos “custos privados” de oportunidade.

iii) Assim, a rentabilidade fica em geral baixa nos primeiros anos, sendo dificilmente muito aumentada no futuro. A margem do lucro das grandes *trading* japonesas é de 0,6% sobre o faturamento, face à grande competitividade no mercado internacional. Nessas condições, torna-se indispensável um grande volume de operações para que o lucro total seja de fato compensador.

iv) Finalmente, há claramente um grande risco envolvido nessa atividade, que pode ser reduzido pelo apoio do Governo, mas nunca eliminado. Não há como “proteger” essas empresas das oscilações de demanda e de preços no mercado internacional. A minimização dos riscos tem que ser buscada pela própria empresa, através do volume e da diversificação das operações — por produtos e mercados — através de adequadas políticas de estocagem e vendas, de adequadas operações de *hedging*, etc.

Nessas condições, a primeira *trading* estatal, a Cobec, que *deveria* atuar essencialmente como prestadora de serviços de armazenagem e entrepostagem às empresas privadas, pouco a pouco evoluiu no sentido da atuação direta na exportação.

A experiência começou com a intervenção no mercado de soja, quando este atravessava um momento de crise por causa da baixa acentuada nos preços de exportação, deixando o produtor brasileiro em difícil posição. Nota-se, desde logo, uma certa semelhança com a história da intervenção estatal, em épocas anteriores, nos mercados de café, açúcar e cacau, conforme já analisado. Para amenizar a situação, o Governo resolveu interferir no mercado, utilizando-se para tanto da estrutura comercial da Cobec, que passou a comprar soja a preços acima dos vigentes no mercado, para estocagem e posterior revenda.

Ocorreu que os preços no mercado internacional voltaram a subir logo em seguida e a Cobec conseguiu um lucro razoável com a exportação do produto. Daí para frente, a comercialização de soja e outros produtos agrícolas passou a merecer atenção especial por parte da Cobec (e, incidentalmente, das outras firmas), constituindo-se hoje o principal item de sua pauta de negociações.

Como informa em seu relatório referente ao exercício de 1975, a Companhia Brasileira de Entrepostos e Comércio (Cobec) exportou nesse ano cerca de 1.050 mil toneladas de soja, 243 mil tone-

ladas de milho, 146 mil toneladas de farelo de soja e 18,5 mil toneladas de óleo de soja, representando tudo isto um valor de cerca de US\$ 300 milhões. No total, as exportações da Cobec foram de US\$ 319.678.000¹⁹ em 1975, contra apenas US\$ 41.329.822 em 1974. Vê-se, pois, que mais de 90% das exportações constituíram-se de produtos agrícolas no ano de 1975.

Em vista dessa situação, parece interessante analisar mais detalhadamente a experiência da participação das *trading* governamentais.

4.2 — A presença do Governo: a criação da Cobec e sua atuação

Embora a Cobec não seja de direito uma empresa estatal, na realidade funciona como tal. Trata-se de uma sociedade anônima, constituída em dezembro de 1972, cujo capital social foi formado por um *pool* de bancos, liderados pelo Banco do Brasil S.A. e cuja participação acionária é de 33%. Seu capital atual é de Cr\$ 240 milhões e a lista de seus acionistas compõe-se de cerca de 50 bancos.

Como já ressaltado, foi criada para constituir basicamente um instrumento de apoio às companhias do comércio, como uma empresa de entrepostagem aduaneira, no Brasil e no exterior.

O precário desenvolvimento das *trading*, no entanto, encorajou a atuação da Cobec também na comercialização. Atualmente (1976), a Cobec coloca-se em primeiro lugar entre as *trading* nacionais.

A empresa inaugurou, em 1973, seu primeiro entreposto no Rio de Janeiro. Ao término de 1974, a rede de armazéns já se constituía de 21 unidades, com a área global de cerca de 121.000 m², passando, no exercício de 1975, a dispor de 33 unidades, totalizando uma área de aproximadamente 271.000 m². Esses armazéns acham-se situados em pontos estratégicos do País, existindo também

¹⁹ Este é o valor que consta do relatório da Cobec. Como as estatísticas da Cacex registram exportações de apenas US\$ 169,6 milhões, deve-se concluir que a diferença se relaciona com operações simplesmente intermediadas pela Cobec.

um em Colón, no Panamá. Além disso, a Companhia tem representações nos principais centros de comércio do mundo, sob a forma de escritórios, sucursais e subsidiárias.

Na área de comercialização, a Cobec conseguiu expandir consideravelmente o volume de suas operações, especialmente no setor agrícola, conforme mostrado anteriormente. Deve-se destacar ainda o pioneirismo em operações de *hedging*, na Bolsa de Chicago, onde dispõe de um escritório próprio para esse fim. Ainda na parte de comercialização, vale destacar o cuidado que a Cobec vem dispensando às suas atividades de promoção comercial, participando no País e no exterior de feiras e exposições, entrepostagem na "Zona Libre" de Colón (Panamá), exposições permanentes de produtos brasileiros, etc.

A despeito do grande sucesso já alcançado por essa empresa, algumas críticas podem ser feitas no que concerne à comercialização externa. A Cobec ainda deixa de executar muitas das funções de comercialização, no que diz respeito à distribuição internacional das exportações. Para tanto, talvez fosse necessária, além de uma rede de escritórios espalhada entre os principais centros consumidores, a criação de entrepostos nesses locais, para onde a mercadoria seria embarcada sob consignação. Por outro lado, a atuação da Cobec como agente comercializador no exterior ainda é precária, ou quase nula. Na verdade, a Cobec ainda negocia a maior parte de suas exportações através das grandes empresas multinacionais de comercialização.

4.3 — Criação e desempenho da Interbrás

A Petrobrás Internacional S.A. (Braspetro) iniciou suas atividades em 5 de abril de 1972, com objetivos de pesquisa, lavra, refinação, comércio e transporte de petróleo e seus derivados, e de atividades correlatas conduzidas fora do Brasil.

Trata-se de uma subsidiária da Petrobrás S. A., que detém 99,9% das ações da empresa. Do capital social autorizado de Cr\$ 200 milhões, achavam-se realizados cerca de Cr\$ 50 milhões até o ano passado.

Para o desempenho de suas atividades, a empresa possui sucursais e escritórios em vários países do Oriente Médio e norte da África.

O interesse demonstrado pelos fornecedores de petróleo para que a Petrobrás intermediasse negociações de exportação de produtos brasileiros levou a Braspetro a interessar-se pelo comércio exterior propriamente dito. Com essa finalidade, a empresa efetuou alterações estatutárias e administrativas de modo a atuar como *trading*, tendo obtido seu registro em maio de 1974.

Nesse ano, a atividade da empresa foi quase nula, efetivando apenas uma operação de importação no valor de US\$ 16 mil e diversas operações de exportação — especialmente de produtos manufaturados — porém no montante bem modesto de US\$ 2,5 milhões.

Em 1975, a empresa ampliou suas atividades na exportação, tendo registrado até fins de 1975 cerca de US\$ 14 milhões, compreendendo calçados, artigos de vestuário, veículos, café solúvel, frangos congelados, farelo de soja e amido de mandioca.

Note-se que, ao contrário da Cobec, as exportações de manufaturados são mais frequentes nas operações da Braspetro.

O enorme potencial de vendas da Braspetro, quase que inexplorado até agora, fez com que a Petrobrás se decidisse a criar uma empresa para atuar exclusiva e especificamente como *trading*.

Criada em março de 1976 sob o nome de Interbrás, esta empresa possui objetivos muito ambiciosos na área de comércio exterior, colocando-se mesmo acima de uma *trading* convencional. Ao que parece, ela não vê limite em suas ambições de tornar-se a primeira multinacional brasileira integrada, com todas as implicações que o nome admite.

A atuação em volume que proporcione economia de escala, o aprimoramento da capacidade gerencial, a diversificação de áreas de ação e o planejamento de sua expansão a médio e longo prazos, minimizando custos e riscos, constituem os princípios básicos que a empresa adotará.

Esses objetivos definem a diferença básica entre a Interbrás e sua precursora, a Braspetro. Enquanto esta atuava nos moldes de uma *trading company*, aquela pretende agir nos moldes das grandes companhias multinacionais que exploram matérias-primas, industrializam-nas, exportam e importam, sem se restringir ao comércio do país-sede.

5 — Conclusão

Neste artigo analisou-se a estrutura de comercialização das exportações agrícolas, ficando claras as muitas deficiências no cumprimento do que se definiu como a “função de comercialização”. Nem o Governo, na forma “tradicional” de atuação no comércio exterior, nem as empresas nacionais privadas parecem desempenhar a contento essas funções.

De fato, como ficou também evidente, o comércio internacional de produtos agrícolas é dominado por um certo número de grandes empresas multinacionais, especialmente de comercialização, o que explica a concentração constatada nas exportações brasileiras.

Essa estrutura terá que evoluir no sentido de um maior aprimoramento, tornando-a mais condizente com a atual e futura participação dos produtos agrícolas brasileiros no comércio internacional. Aparentemente, pela análise desenvolvida anteriormente, as *trading companies*, apesar de todas as suas deficiências atuais, constituem a melhor alternativa de dinamização dessa estrutura. Para tanto, torna-se indispensável o apoio (no sentido do aprimoramento da infra-estrutura e da concessão de financiamentos, principalmente) e a participação direta do Governo (através de suas próprias empresas). Essa última é uma forma eficiente de “abrir” e desenvolver novos mercados e de criar condições de maior estabilidade à produção destinada à exportação.

Análises mais detalhadas, ao nível da empresa propriamente dita, das deficiências atuais e seus remédios fugiriam ao escopo do presente trabalho, embora se constituíssem em complemento natural dos temas tratados. Espera-se, contudo, que a divulgação desses resultados encoraje o desenvolvimento de estudos visando ao preenchimento dessa lacuna.

