AS CONSEQUÊNCIAS DO EMBARGO

Ao decretar o embargo às vendas de grãos à União Soviética, o governo americano, talvez inadvertidamente, pode ter dado início a um processo de transformações profundas no comércio internacional de produtos agrícolas e, conseqüentemente, na sua própria economia. As indicações nesse sentido não devem ser buscadas apenas no comportamento dos mercados de *"commodities"*, que reagiram à iniciativa americana com uma baixa generalizada das cotações mas, sobretudo, nas modificações que ocorreram nos fluxos comerciais no período de após-guerra.

Com efeito, até a 2ª. Guerra Mundial, as importações de produtos agrícolas dos EUA superavam suas exportações. Os distúrbios no comércio internacional provocados por aquele conflito inverteram, temporariamente, esta situação. Com a recuperação da agricultura européia, no entanto, a economia americana passou a defrontar-se com o problema dos excedentes agrícolas sem mercado e a administração Eisenhower teve de recorrer ao expediente do Programa de Alimentos para a Paz (PL 480) a fim de livrar-se de estoques indesejáveis.

Essa situação mudou radicalmente nas últimas duas décadas em função de três fatores:

1) os programas de ajuda a países subdesenvolvidos contribuíram fortemente para reduzir as reservas americanas de grãos;

2) o governo americano passou a controlar mais estreitamente a oferta de produtos agrícolas através dos incentivos para a limitação da área plantada;

3) a demanda por produtos agrícolas expandiu-se grandemente, em função de uma elevação substancial do nível de renda per capita das populações desenvolvidas. Essa elevação provocou um crescimento do consumo de proteínas de origem animal e, por conseguinte, da procura por grãos forrageiros e por produtos vegetais ricos em proteínas, para a alimentação dos rebanhos.

Em conseqüência, as exportações mundiais de trigo e farinha de trigo pularam de menos de 40 milhões de t, em 1960, para mais de 70 milhões de t, na safra 1978/79. No mesmo período, as exportações de grãos forrageiros multiplicaram-se por quatro e as de soja em grão, praticamente, por vinte. Boa parte dessa demanda adicional, sobretudo no que diz respeito aos grãos forrageiros, provêm da União Soviética. Tranquilizados pela política de *"détente"* os soviéticos abandonaram o hábito de encarar o seu rebanho como reserva de alimento e de aumentar o número de abates em caso de frustração de safras. Ao invés, passaram, quando necessário, a importar maior quantidade de grãos forrageiros para a alimentação dos rebanhos. Essa nova estratégia tem a vantagem de permitir, a médio prazo, uma expansão do número de animais compatível com o crescimento do consumo per capita de carnes tão desejado pelo cidadão soviético, além de livrar o rebanho do país dos riscos inerentes à produção agrícola na URSS.

O resultado desse rápido crescimento da demanda mundial é que, hoje em dia, a agricultura americana, a que se achava melhor preparada tecnologicamente para atender à nova demanda, depende profundamente do mercado externo para manter seu nível de renda. Estima-se que os percentuais da produção que se destinam a consumidores estrangeiros já alcançam 55% para à soja, 60% para o trigo, 50% para o algodão e 30% para o milho. Por isso mesmo, o governo dos EUA viu com bons olhos o acordo firmado, em 1975, com a URSS para a entrega anual, du-

rante cinco anos, de 8 milhões de t de grãos, como forma de estabilizar o mercado internacional e, por extensão, a renda do produtor americano.

O ano de 1980 parecia destinado a confirmar de forma definitiva a nova tendência de maior integração entre a agricultura americana e a economia soviética; pois, se por um lado, a URSS defronta-se com uma quebra de safra da ordem de 48 milhões de t de grãos, os EUA estão colhendo uma das maiores safras de sua história. Sendo assim, a decisão americana suscita dificuldades inesperadas para os dois governos. Mas, além disso, tendo em vista o volume de grãos que os EUA deixarão de vender à União Soviética (cerca de 17 milhões de t), a iniciativa do presidente Carter está destinada a afetar outros países e a deixar profundas marcas no comércio internacional de produtos agrícolas. Por isso mesmo, a questão merece ser examinada sob os seguintes aspectos:

1. os efeitos imediatos do embargo em termos de preços e fluxos comerciais e as chances de que ele seja bem sucedido;
2. as modificações duráveis que o embargo pode provocar no comércio internacional;
3. as conseqüências do embargo para o Brasil.

Para que o embargo produza plenamente os seus efeitos, será preciso que os EUA retirem de circulação, através da formação de estoques, uma quantidade próxima das 17 milhões de t cujo embarque para a URSS foi interditado. De outra forma, os soviéticos poderão adquirir no mercado, por intermédio de outros países, uma boa parcela dos grãos de que necessitam(*). É bem verdade que essa operação não seria fácil,pois provocaria uma sobrecarga no sistema de transportes e na infra-estrutura portuária de muitos países do bloco socialista. Nada impediria, contudo, que ela fosse empreendida na medida do possível, contribuindo, dessa forma, para reduzir substancialmente os problemas de suprimento da URSS.

(*) O Leste Europeu importará cerca de 17 milhões de t de grãos. Estima-se que entre 3 a 4 milhões de t poderiam ser desviadas para a URSS.

Tudo leva a crer, no entanto, que os EUA não pretendem retirar do mercado uma quantidade tão grande de grãos. Até aqui, foi anunciada apenas a compra pelo governo de 4 milhões de t de trigo, para a constituição de reservas. Mesmo assim, um porta-voz do Departamento de Agricultura revelou que boa parte desse estoque adicional seria destinado a programas de ajuda econômica a outros países. É quase inevitável, porém, que essas doações acabem por prejudicar algumas das transações comerciais previstas antes do embargo. Quanto ao milho, o governo não pretende adquirir de imediato o produto. Manifestou, contudo, a intenção de comprar, para revenda, a maioria dos contratos de exportação em poder de empresas privadas, comprometendo-se, ao mesmo tempo, a só passá-los adiante a preço superior aos US$2,4/*bushel* que vigoravam na data do embargo. Esse último compromisso parece indispensável para evitar um clima psicológico propício a uma queda excessiva das cotações.

Finalmente, com relação às vendas de soja e derivados, o montante embargado é tão insignificante em relação às exportações americanas (apenas 3% do total) e às vendas de outros fornecedores potenciais, que o governo dos EUA não parece cogitar de retirar do mercado grandes quantidades do produto.

Pode-se prever, portanto, que as chances de sucesso do embargo vão depender da disposição do governo americano de financiar a retenção de estoques e, principalmente, do grau de adesão de outros países à iniciativa dos EUA. A esse respeito, é interessante notar que a necessidade mais premente da URSS, neste inverno, é de grãos forrageiros para alimentar os seus rebanhos. O Quadro abaixo ajuda a avaliar a disponibilidade desses produtos no mercado internacional para a safra de 1979/80.

As projeções do governo americano mostram claramente que a Argentina (cuja colheita se inicia em março), é o país-chave para o êxito, mesmo parcial, do embargo americano. Sobretudo porque a colocação da safra argentina está apenas no início. Até aqui, no entanto, o governo argentino não mostrou grande entusiasmo pela idéia de aderir ao embargo. Essa cautela é explicável quando se leva em conta a evolução recente das

exportações de milho daquele país para a URSS, que passaram de 432 mil t, em 1977/78, para 1,771 milhão de t, em 1978/79.

O governo americano está certamente consciente das dificuldades que o embargo enfrentará nos próximos meses. Acredita, no entanto, que a URSS terá que se contentar com uma menor quantidade de grãos importados, adquirida a preços médios superiores aos da véspera do embargo. Nesse sentido, o estoque considerável de grãos em poder dos EUA servirá para regular a oferta internacional, de forma a manter os preços em níveis elevados. Para isso, os EUA parecem dispostos não só a controlar firmemente o ritmo das exportações mas, também, a aumentar os estímulos à retenção interna de grãos pelos agricultores.

Por outro lado, não se conhece a verdadeira magnitude dos estoques soviéticos de grãos. A perda imposta pelo embargo à URSS é da ordem de 13,5 milhões de t, resultado da diferença entre 21,5 milhões de t, que os soviéticos tencionavam comprar no mercado americano, e as 8 milhões de t liberadas para exportação pelo presidente Carter. Até que ponto esta lacuna pode ser preenchida pelas reservas estratégicas é matéria para especulação.

É evidente, no entanto, que a URSS pode recorrer a uma série de expedientes para reduzir, de imediato, a sua dependência com relação às 17 milhões de t de grãos que são objeto de embargo. Seria possível, durante um certo tempo, utilizar misturas de baixo valor nutritivo para alimentar o rebanho bovino (com palha e outros restos de culturas por exemplo). Haveria, ainda, a saída de procurar, no mercado internacional, produtos de grande conteúdo energético (raspa de mandioca e melaço, por exemplo) para servir de complemento no arraçoamento de animais, sobretudo durante o inverno. Caso fosse necessário, finalmente, os soviéticos poderiam optar por aumentar os abates de animais de ciclo curto, como aves e suínos, cujo rebanho pode ser recomposto mais rapidamente, a fim de liberar grãos

COMÉRCIO MUNDIAL – Projeções do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos Relativas à Demanda e à Oferta de Grãos Forrageiros(*) na Safra 1979/80

Exportações		(em milhões de t)
Países Exportadores Líquidos	Antes do Embargo (13.12.79)	Depois do Embargo (17.01.80) (**)
Canadá	4,3	4,6 (24%)
Austrália	3,5	3,5 (55%)
Argentina	9,8	9,8 (58%)
África do Sul	2,7	2,5 (23%)
Tailândia	2,3	2,3 (66%)
EUA	71,2	66,6 (31%)
Importações		**(em milhões de t)**
Europa Ocidental	24,6	24,2
Japão	18,5	18,5
URSS	21,5	14,9
Europa Oriental	10,8	10,8
República Popular da China	2,5	2,5
Outros Países	23,8	26,3

(*) Inclui milho, cevada, centeio, sorgo e arroz. Não inclui derivados.
(**) % em relação à produção prevista.

forrageiros para a alimentação do gado.

No entanto, mais importante do que os efeitos de curto prazo, são as conseqüências duráveis do embargo para o comércio internacional de produtos agrícolas. É difícil acreditar que a União Soviética volte à velha política de utilizar seus rebanhos como reserva de alimento, para suprir as deficiências de safra. Não parece provável, tampouco, que ela consiga se libertar do azar que pesa sobre sua produção agrícola. Dessa forma, o que pode ocorrer é uma composição entre um esforço na direção da autosuficiência e uma tentativa de diversificar as fontes de suprimento. Nesse caso, o Brasil poderia despontar como um fornecedor em potencial, tendo em vista a sua disponibilidade de terras e o interesse do país em expandir as exportações.

Por outro lado, se a URSS não tiver outra alternativa senão aumentar a taxa de abate de seus rebanhos suinícola e avícola, como forma de enfrentar o embargo, o Brasil poderá beneficiar-se, num futuro relativamente próximo, de uma maior demanda soviética por carnes de frango e de porco.

De imediato, no entanto, o embargo pode trazer poucos benefícios para o Brasil. Poderíamos suprir a União Soviética com as 740 mil t de grãos de soja, 30 mil t de óleo e 400 mil t de farelo que não serão fornecidas pelos EUA. Isso representaria, contudo, um valor de apenas US$ 268 milhões. É interessante observar, a respeito, que as vendas de soja do Brasil para a URSS já foram bem mais significativas do que são hoje. Em 1976, as exportações de grãos para aquele país, alcançaram 1,161 milhão de t, embora no ano passado tenham ficado em apenas 67,5 mil t. Sendo assim, o Brasil poderia recuperar o nível de venda de 1976 e alegar que estava retornando à prática habitual de comércio com a URSS, em função de uma safra normal. É possível, também, que aumente a demanda dos soviéticos com relação à raspa de mandioca e ao melaço. Finalmente, se a safra brasileira de milho se aproximar efetivamente das 20 milhões de t, o Brasil teria a alternativa de repor seus estoques ou exportar 1 milhão de t. Vale notar, a esse propósito, que a necessidade mais premente da URSS se fará sentir por volta de agosto/setembro, véspera da nova safra, quando os estoques e a produção da safra 1979/80 já estiverem praticamente esgotados. A URSS tentará, no entanto, daqui até lá, adquirir no mercado as quantidades necessárias para evitar uma situação de crise. O sucesso do embargo dependerá da capacidade dos EUA controlarem o mercado de grãos até aquela data. A menos, é claro, que cesse a causa que deu origem ao embargo, ou seja, a ocupação militar do Afeganistão.

A manutenção do embargo por um período tão longo colocaria sérios problemas para os EUA. Só a compra pelo governo americano dos contratos de exportação para a URSS implicará uma despesa adicional de US$ 2,5 bilhões. Acrescentando-se a isto a perda estimada em decorrência da queda de preços registrada na bolsa de *"commodities"*, o prejuízo sobe a US$ 7 bilhões. Além disso, as 17 milhões de t cuja venda à URSS foi proibida pesarão fortemente nos estoques mundiais de trigo e grãos forrageiros (avaliados em 200 milhões de t), provocando um efeito negativo sobre as cotações. A possibilidade de desviar parte da produção de milho para o fabrico de "gasohol" parece ter sido fortemente superestimada. Atualmente, apenas 500 mil t de milho são utilizadas com este objetivo e a produção americana de etanol mal atinge o modesto montante de 270 milhões de litros. O plano de elevar essa produção para 1,8 bilhão de litros (utilizando 5 milhões de t de milho) parece excessivamente ambicioso, tendo em vista a capacidade instalada das destilarias e os custos de transformação das usinas para produzirem álcool anidro ao invés de álcool hidratado.

Sendo assim, é muito possível que o governo americano recorra a programas de *"land diversion"* para reduzir a produção de grãos da próxima safra, embora, até o momento, esta intenção tenha sido negada. No entanto, caso os EUA decidam incorrer nos investimentos necessários para expandir significativamente a sua produção de "gasohol", eles terão criado uma demanda permanente para 5 milhões de t de milho. Esse fato abriria novas perspectivas para potenciais exportadores de milho como o Brasil.

Agroanalysis, 4(2): 2-5,
fevereiro 1980