

O BRASIL E A SITUAÇÃO MUNDIAL DO AÇÚCAR

Iby A. Pedroso

O Brasil passou recentemente a ser um dos principais fornecedores de açúcar para os mercados mundiais. Dois fatores básicos são responsáveis por esta situação. Primeiro, o enorme crescimento de nossa produção, dobrando o volume produzido em cerca de 4 anos, de 70 milhões de sacas em 1968 a 115 na safra 1973/74. Segundo, as condições de relativa escassez no mercado mundial do produto chegando a uma situação de crise, atualmente refletida pelas vendas recentes de açúcar a quase 800 dólares a tonelada, preço que chega a ser praticamente 400% maior do que os vigentes no ano passado.

Esta conjuntura coloca o País em situação bastante diferente da que prevaleceu até o fim da década de 60, quando produzíamos essencialmente para o mercado interno, portanto obrigando-nos agora a definir políticas para o setor em bases diferentes daquelas que vigoraram até então. É talvez importante lembrar que até o início da década de 30, éramos um grande exportador de açúcar. Com a depressão mundial e o acúmulo de estoques, a indústria de açúcar do Brasil quase que paralizou completamente. A criação do Instituto de Açúcar e do Alcool em 1933 e a interferência estatal considerável que passou então a existir, regulando desde a produção da matéria prima até a comercialização do produto e desenvolvendo uma indústria essencialmente baseada no mercado interno, criou sólida base para a expansão do parque açucareiro em um mercado doméstico também em expansão. Na verdade, existem indícios de que dada a quase total eliminação do risco econômico, na cultura da cana e na produção do açúcar, fruto de uma política de quotas de produção e preços estabelecidos a priori, a indústria sobre-investiu e operou durante algum tempo com capacidade ociosa, o que explica a relativa facilidade com que o País dobrou a produção em período bastante curto.

É muito difícil, sem análises mais cuidadosas e profundas, avaliar os

resultados líquidos destas políticas. No lado positivo, o crescimento da produção com o suprimento do mercado interno a preços razoáveis e a relativa tranquilidade no setor durante todos esses anos. No lado negativo, não se pode esquecer que, pelo menos em parte, elas estimularam produção ineficiente haja visto os baixos índices de produtividade que apresentamos tanto na produção agrícola como industrial.

Antes de passarmos a discutir as prováveis implicações para o Brasil nos anos vindouros da atual conjuntura açucareira, iremos analisar as origens da presente crise.

Estudos extensos realizados pela FAO mostram em todo o mundo que a demanda de açúcar é praticamente condicionada pelo nível de renda per capita e pelos preços, independentemente do nível de consumo dos outros produtos alimentícios. Assim, para os países com renda per capita inferior a 100 dólares o consumo se situa em torno dos 13 quilos per capita, com uma elasticidade renda superior à unidade, isto é, um aumento de renda per capita de 10% leva a um aumento no consumo de mais de 10%. Nos países com renda entre 100 e 500 dólares per capita o consumo médio se situa ao redor dos 30 quilos e a elasticidade renda é inferior a um. Nos países com renda per capita superior a 500 dólares o consumo per capita está em torno de 40 quilos e a elasticidade renda praticamente nula, uma vez que ao redor deste nível atinge-se o ponto de saturação e aumentos na renda não levariam a alterações no consumo per capita.

O crescimento recente dos países em desenvolvimento acelerou substancialmente o crescimento da demanda mundial do produto. Em 1965 o consumo mundial de açúcar se situava em cerca de 60 milhões de toneladas. Em 1970 passou para 72 milhões e as previsões para 1980 variam desde os 94 a mais de 100 milhões. Esses dados dão conta do rápido crescimento prognosticado para os anos vindouros, excluindo a possibilidade de uma crise econômica mundial.

A oferta, por outro lado, tem um comportamento bastante diferente. Logicamente, a elasticidade preço da oferta a curto prazo é baixa, mas a longo prazo tem magnitude ponderável. Em 1963 a produção mundial estava em torno de 53 milhões de toneladas; em 1973 chegou a cerca de 71 milhões de toneladas o que representa aumento de 53% em 10 anos. Recentemente, entretanto, existem fortes indícios para se esperar que, mesmo a médio e longo prazos, a resposta da oferta não

seja tão vigorosa como no passado e aí estaria a razão da crise presente.

Tradicionalmente os preços do açúcar no mercado mundial flutuam de maneira considerável. Em 1963, o preço médio foi de 4,48 cents de dólar por libra-peso; passou a 1,86 em 1966, 3,75 em 1970 e atualmente está em mais de 30 cents. Essas tremendas variações fizeram com que os países produtores, especialmente os exportadores, expandissem pouco a sua produção. Na verdade, vários países produtores de açúcar de cana reduziram a sua produção durante a década passada, entre eles, Porto Rico, Jamaica, Peru, Taiwan e as Ilhas Maurícias. Cuba, que pode ser considerado um caso todo especial, não conseguiu produzir em 1970 nem 4 milhões de toneladas, quando a produção prevista era de 10 milhões. A situação de Cuba, entretanto, está se modificando bastante e as últimas previsões relativas à produção futura poderão alterar a situação mundial do comércio do açúcar.

Na área de clima temperado, os países produtores de açúcar de beterraba se defrontam com situação não muito diferente e, na verdade, agravada pela forte concorrência no uso de recursos para a produção de outras culturas, cuja demanda também se expandiu, especialmente os cereais para alimentação humana e animal.

Já foi mencionado o fato de que a curto prazo a resposta dos fornecedores de açúcar a estímulos de preços é pequena. Isto é fácil de se compreender analisando o fato de que a produção de açúcar requer investimentos vultosos. Estimativas da FAO indicam que somente os juros e amortização do capital exigem de 6 a 7 cents de dólar por quilo (3 cents por libra peso) de açúcar produzido. A médio e longo prazos, entretanto, a persistência de preços altos tem levado os produtores a investirem e a produção a aumentar causando quase sempre superprodução e queda nos preços. De modo geral, a produção custa a ser reduzida após a baixa dos preços produzindo aumentos de estoques, pois o investimento feito para a produção de açúcar não tem, de imediato, outras alternativas e só lentamente é que se pode transferir o capital investido na usina.

Além desses aspectos é preciso lembrar que a década passada se caracterizou por incertezas políticas, crises de liquidez e escassez mundial de alimentos. Nos países tropicais os investimentos na produção de açúcar são quase sempre estrangeiros, tendo as incertezas políticas e a crise de liquidez desencorajando em muito esses investimentos. Também um dos principais fornecedores mundiais, Cuba,

são agora parece estar recuperando os níveis de produção registrados anteriormente a 1964. Recentes informações indicam que este ano a produção cubana atingiu 5,7 milhões de toneladas e estimativas do U.S. Department of Agriculture sugerem que em 1980 aquele País deverá estar produzindo de 7,5 a 8 milhões de toneladas.

Esses fatos, de forma resumida, configuram os pontos fundamentais da atual crise de suprimento de açúcar no mundo, cujas últimas consequências foram a revogação dos acordos internacionais do comércio do açúcar, tanto no mercado livre mundial como no preferencial americano.

E o que fez o Brasil durante toda esta fase? Como já mencionamos aumentou consideravelmente sua produção por meio de um ambicioso plano de investimentos. Em 1973 exportou cerca de 40% da produção de 6 milhões de toneladas e este ano exportará pouco menos, pois a política atual busca um aumento dos estoques bastante reduzidos do ano passado. De qualquer forma, esta quantia exportada vincula a economia açucareira nacional à mundial sujeitando-a às oscilações internacionais tão comuns. Evidentemente, isto não é motivo para desvincular o País do mercado exportador de açúcar, especialmente agora, que tanto necessitamos de divisas. É porém necessário direcionar a política açucareira com maior peso às exportações.

De imediato, dois fatos são fundamentais. Primeiro, o reatamento das relações comerciais dos países do Continente com Cuba, já que no próximo dia 11 de novembro os chanceleres dos países membros da OEA reúnem-se para decidir sobre o relacionamento comercial e diplomático com aquele País. Nesta ocasião, certamente eles não irão ignorar o fato de que a crise do açúcar beneficiou Cuba sobre maneira, devendo a ilha exportar ainda este ano cerca de 2 bilhões de dólares de açúcar. Por sua vez, os Estados Unidos, atravessando uma fase de déficits na balança comercial, não irão desprezar este mercado. É verdade que para o próximo ano, caso as relações comerciais sejam reatadas, pouco açúcar de Cuba irá para os Estados Unidos, devido a compromissos daquele País com o bloco soviético, porém o comércio de açúcar irá posteriormente se desenvolver com os USA. Assim, a mais longo prazo é provável que ocorra uma completa reorganização no comércio mundial e por certo os preços baixarão, embora dificilmente voltem aos níveis prevalentes na década passada. Esses aspectos recomendam a necessidade do restabelecimento dos acordos internacionais, pois somente um comércio mundial organizado, no

qual os produtores e consumidores tenham alguma segurança com relação a preços e quantidades, poderão proporcionar o contínuo crescimento e aperfeiçoamento da produção. Como já mencionamos, o Brasil é hoje parte integrante e considerável da economia açucareira mundial e não pode depender exclusivamente do mercado interno para assegurar o atual nível de produção industrial. A nação só tem a ganhar com a existência de acordos sólidos. Poucos são os países do mundo com condição de expandir a produção de açúcar como o Brasil e um acordo só traria tranquilidade para esta expansão.

Um segundo fator imprescindível para a futura política do açúcar diz respeito ao aumento de produtividade, que é baixa tanto no campo como no processamento industrial. A habilidade em competir no mercado e suportar períodos de cotações menores que as atuais dependerá da capacidade de produzir a custos menores decorrentes do aumento da produtividade.

A produção por hectare do Norte-Nordeste é de 45 toneladas de cana com um índice de extração de 90 quilos de açúcar por tonelada de cana o que implica em cerca de 4.000 quilos de açúcar por hectare; no Centro-Sul temos 60 toneladas, 96 quilos e 5.700 quilos respectivamente. Considerando que os países tropicais produtores de cana apresentam produção de 70 toneladas de cana por hectare e de 110 a 140 quilos de açúcar por tonelada de cana, ou seja 7.500 kg/ha de açúcar por ha, pode-se admitir como provável o incremento de 2.000 quilos de açúcar por hectare para o Centro-Sul e de 3.500 quilos por hectare para o Norte-Nordeste. Estimando-se a média ponderada do incremento provável para o Brasil em 2.500 kg/ha de açúcar por hectare, e sendo 1.200 mil hectares a área de cana no País, poderíamos teoricamente aumentar a produção de 3 milhões de toneladas, cerca de 50% de produção atual, sem aumentar a área cultivada.

Essas informações indicam a necessidade dos ganhos de produtividade. Uma velha frase diz: açúcar que se faz no campo, a usina apenas o extrai. Embora ela simplifique por demais o problema, a filosofia implícita nesta observação é válida. Tradicionalmente a política nacional de produção incentivou a produção de volume e não de sacarose, de modo que todas as pesquisas desenvolvidas na área de cana-de-açúcar, procuraram aumentar a produção de cana por hectare, desenvolvendo variedades mais resistentes, mais susceptíveis a adubação, porém pouco orientadas ao aumento da produtividade em teor de sacarose. Hoje, está em pleno desen-

volvimento o Plano Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar, bastante ambicioso e procurando criar variedades adaptadas às várias regiões do País. Entretanto, este plano precisa ser ampliado nos seus objetivos e mais recursos devem ser investidos para, em prazo mais curto, atingirmos os resultados esperados. Por outro lado, é necessário estabelecer um sistema de comercialização da cana baseada em teor da sacarose, de maneira a incentivar os agricultores a aprimorarem os métodos de cultivo e colheita que tanto influenciam o teor da sacarose.

A tecnologia brasileira da produção industrial de açúcar é ainda bastante deficiente quando comparada com outros países produtores. Apesar de se contar com uma ampla indústria de equipamentos para usinas de açúcar, ela pouco ou nada fez para desenvolver equipamentos mais eficientes. O que se tem nesta área, foi feito sob licença a custos altos e com dispêndio de divisas. O Brasil está próximo de se tornar definitivamente o maior produtor de açúcar do mundo e o seu parque industrial desenvolve-se de modo acentuado. A produção de açúcar é uma indústria química e o desenvolvimento de um setor de pesquisa específico teria repercussão em todos os setores da indústria química brasileira. Há necessidade de uma cooperação entre industriais e governo a fim de desenvolver pesquisas para a produção de equipamentos mais eficientes. Dado o enorme potencial de produção de açúcar do País e a necessidade de aumentarmos nossas exportações pode ser justificável a criação de um centro de pesquisa tecnológica de açúcar, reunindo a indústria e a universidade para, simultaneamente, desenvolver tecnologia e capital humano.

Outras medidas na área da produção agrícola e industrial deveriam ser cuidadosamente analisadas. Entre elas, cita-se de imediato as que dizem respeito às relações entre fornecedores e usineiros, principalmente no que tange a política de transferência e distribuição das quotas. Estas medidas, entretanto, poderão ser discutidas em outra ocasião.