

O MERCADO EXTERNO ALAVANCA A PRODUÇÃO PAULISTA DE AÇÚCAR¹

Regina Junko Yoshii²

1 - INTRODUÇÃO

O mercado mundial do açúcar passou recentemente por três safras consecutivas apresentando déficit na produção, queda nos estoques e conseqüente elevação dos preços internacionais. Em resposta a essa conjuntura, as exportações brasileiras de açúcar aumentaram consideravelmente, atingindo um volume de 4,1 milhões de toneladas na safra 1994/95, quase 40% maior que o verificado na safra 1993/94, contribuindo para um possível superávit da produção mundial. Pretende-se analisar o último quinquênio da produção paulista de açúcar, tendo em vista esse aumento considerável das exportações, oriundo principalmente da Região Centro-Sul, da qual o Estado de São Paulo respondeu por 93% na última safra. A extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1990, órgão governamental que administrava todas as etapas da produção agrícola e industrial do setor e definia os volumes destinados aos mercados interno e externo, impulsionou o aumento dessa participação através da privatização das exportações que, até então, era exclusividade dos estados da Região Norte-Nordeste.

2 - A INTERVENÇÃO FEDERAL SOBRE O SETOR

Algumas transformações ocorreram no setor sucroalcooleiro em função das mudanças político-econômicas verificadas no País, principalmente nos últimos cinco anos.

O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado em 1933, tinha diversas atribuições visando o planejamento do setor. A mais importante era, sem

dúvida, a da determinação dos limites de produção de açúcar e de álcool, através de cotas, a serem produzidas por cada usina quando da definição anual do Plano de Safra. Além disso, era de sua competência a fixação de preços da matéria-prima e dos produtos finais, e também a operacionalização das exportações do açúcar excedente.

No início do Governo Collor, o IAA foi extinto e criado o Departamento de Assuntos Sucro-Alcooleiros da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), ligada à Presidência da República. A partir de então, também foram privatizadas e liberadas as exportações pela Região Centro-Sul, anteriormente privilégio da Região Norte-Nordeste.

Atualmente, a SDR também foi extinta e as atribuições ligadas ao setor foram transferidas para o Departamento de Eventos e Promoção Comercial da Secretaria de Política Comercial ligada ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT). A abertura do setor, prevista pela Lei nº 8.177 de 1990, que foi revogada em 1º de junho de 1995, ainda permitia ao Governo Federal o controle das exportações de açúcar como forma de garantir o abastecimento interno do produto e do álcool combustível.

A primeira medida adotada pelo novo governo foi a instituição de uma taxa de 40% sobre todas as vendas de açúcar ao mercado externo a partir de 1º de junho de 1995, com o objetivo de restringir as exportações, estimuladas nos últimos anos pelo crescimento dos preços do produto no mercado internacional, temendo que elas afetassem o abastecimento interno. No dia 12 de julho, sob protesto de usineiros e exportadores, a alíquota de 40% deixou de vigorar e voltou a ser instituída em 3 de agosto, desta vez recaindo somente sobre as

¹Parte integrante do projeto SPTC 16-013/90.

²Economista. Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

operações que forem realizadas acima do volume definido como excedente exportável no plano da safra 1995/96, ou seja, um total de 4,0 milhões de toneladas, que estarão isentas da taxaço. Novamente sob protestos, segundo dados da Associação das Indústrias de Açúcar e de Álcool do Estado de São Paulo (AIAA), o setor sucroalcooleiro alega que poderia exportar até 5,2 milhões de toneladas e pleiteia uma elevação do volume considerado como excedente exportável.

3 - O MERCADO MUNDIAL

As exportações brasileiras de açúcar aumentaram consideravelmente a partir de 1990, notadamente as da Região Centro-Sul e, em particular, as do Estado de São Paulo. A par da liberalização das exportações, a elevação das cotações do produto no mercado internacional a partir de 1991 tem sido fundamental para o aumento do volume exportado (Figura 1). O aumento das cotações vem ocorrendo em função da queda na produção mundial de açúcar desde a safra 1989/90 e posteriores déficits

na oferta em relação à demanda mundial após a safra 1991/92, quando os estoques mundiais decresceram a níveis tão baixos quanto os de duas décadas passadas (Tabela 1).

Os déficits na oferta mundial de açúcar, verificados nas safras 1992/93, 1993/94 e preliminarmente na 1994/95, foram provocados pela queda na produção de importantes produtores como a Índia, a China e, particularmente, Cuba. A quebra da safra 1992/93 foi um desastre para a indústria cubana, quando foi forçada a adiar ou mesmo cancelar a maior parte de seus contratos de entrega, à exceção de um arranjo especial com a Federação Russa. A produção e as exportações cubanas vêm caindo constantemente desde a safra 1988/89, quando foram exportadas 7,3 milhões de toneladas de açúcar. A queda foi mais aguda a partir da safra 1991/92 em consequência das mudanças nas relações tradicionais de comércio, devido às transformações políticas na União Soviética e na Europa Oriental que resultaram na escassez de petróleo, fertilizantes e substituição de peças, dificultando a colheita e a moagem da cana, redundando numa exportação de apenas 2,5 milhões de toneladas na safra 1994/95. Este fraco desempe-

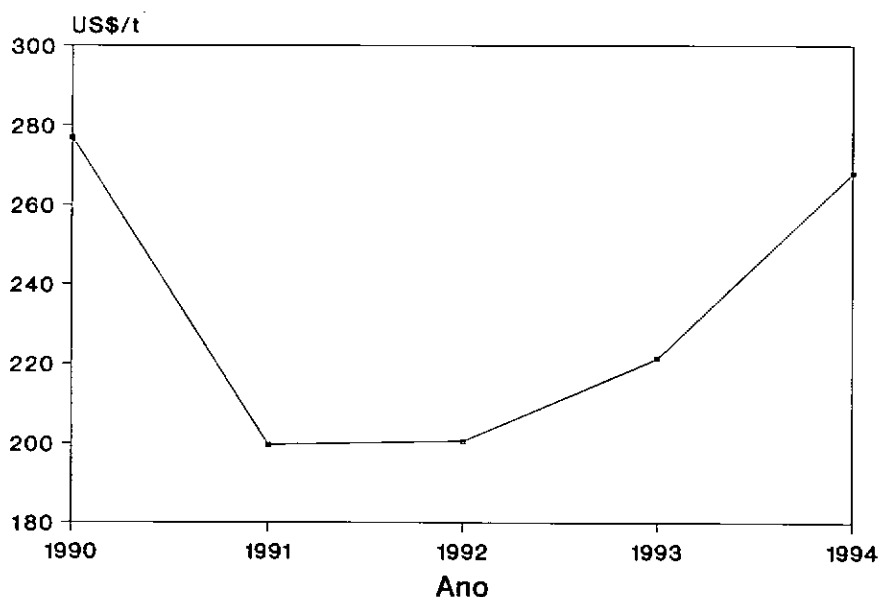


FIGURA 1 - Cotações de Açúcar Bruto no Mercado Mundial, 1990-94.

Fonte: Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA).

TABELA 1 - Produção Mundial, Consumo e Estoques Finais de Açúcar, 1989/90 a 1994/95

(milhão de t)

Safra	Produção	Consumo	Estoque final
1989/90	108,8	108,7	19,4
1990/91	113,5	111,9	21,0
1991/92	116,4	113,9	23,6
1992/93	112,0	114,5	21,0
1993/94	110,2	113,7	17,6
1994/95	112,6	113,8	16,3

Fonte: Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA).

no foi resultado da queda na produção, de 8,1 milhões de toneladas para 3,2 milhões de toneladas, entre as safras 1988/89 e 1994/95.

A China está num período de transição de uma economia planejada para uma economia de mercado. Desde 1988, o sistema de distribuição de açúcar foi amplamente liberalizado. Em 1990, o preço administrado foi efetivamente liberado e, em 1992, o controle governamental sobre a alocação regional e o comércio internacional do açúcar também foi liberalizado.

A produção chinesa explodiu na década de 80, impulsionada por uma série de reformas que ainda estão em curso. A taxa média anual de crescimento, entre as médias das safras 1974/75-1976/77 e 1990/91-1992/93, foi de 8,5%, comparativamente a evolução de 1,7% registrada para o resto do mundo. O consumo *per capita* cresceu de 2,8kg, em meados da década de 70, para cerca de 6,2kg. O uso industrial de açúcar cresceu de cerca de 30% do total em 1979/80 para cerca de 60% em 1992/93. Na década encerrada em 1991/92, o volume de produção dobrou, e o País passou da condição de importador líquido de açúcar para exportador líquido. Contudo, a partir de então, a produção começou a declinar, retornando à posição de importador. A queda de 8,5 milhões de toneladas em 1991/92 para 6,2 milhões de toneladas em 1994/95 foi decorrente, principalmente, dos melhores preços de culturas alternativas, da

eliminação dos subsídios e do rápido desenvolvimento do comércio regional.

A produção da safra 1994/95, inicialmente prevista como deficitária em relação ao consumo mundial devido às projeções de decréscimo nas produções de Cuba, União Européia, Rússia e China, foi compensada por aumentos em outros países como os Estados Unidos, Austrália, Brasil e Paquistão, possivelmente conseguindo até uma pequena elevação de 226 mil toneladas nos estoques mundiais. Segundo a *trading* de açúcar C. Czarnikow Sugar Futures Ltd., de Londres, existe a possibilidade de crescimento dos estoques mundiais de açúcar bruto de 2,29 milhões de toneladas no ano-safra 1995/96, embora esta ainda seja uma de suas primeiras estimativas para a nova safra.

A estimativa otimista da Czarnikow procede da expectativa de aumento na produção de diversos países, particularmente do Brasil, com uma previsão pela *trading* de 12,5 milhões de toneladas para a safra 1995/96.

4 - EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO E DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRA E PAULISTA DE AÇÚCAR

Tomando-se como referência a safra 1975/76, a produção brasileira de açúcar apresentou

taxa de crescimento ao redor de 3,9% a.a. até meados da década de 80 e taxa negativa de 2,9% na segunda metade da década. Da safra 1990/91 até a 1994/95, a taxa de crescimento subiu para 10,8%. No Estado de São Paulo, a taxa de crescimento da produção no período 1975/76 a 1982/83 foi de 3,9%, e no período 1982/83 a 1989/90, de -2,7%. No último quinquênio constata-se aumento substancial da produção com uma taxa de crescimento de 15,4%.

O Estado de São Paulo, principal produtor brasileiro, responsável historicamente por cerca de 50% do total nacional, teve elevada sua participação nas últimas safras para cerca de 60%. Conseqüentemente, a da Região Centro-Sul elevou-se de 60% para 75%, no contexto nacional. Historicamente, São Paulo responde por 80% da produção dessa Região.

O volume das exportações brasileiras de açúcar sempre oscilaram em função das cotações do produto no mercado mundial. No período mais recente, cresceu numa proporção maior que a da produção, passando de 1,5 milhão de toneladas na safra 1989/90 para 4,1 milhões de toneladas na safra 1994/95.

Esse período de grande crescimento da produção coincide com o início das exportações pela Região Centro-Sul (Figura 2). As exportações pelo Estado de São Paulo apresentaram um volume de 12 mil toneladas na safra 1990/91, atingindo 2,4 milhões de toneladas na safra 1994/95, representando, praticamente, quase que a totalidade das exportações da Região Centro-Sul que foram de 2,6 milhões de toneladas (Tabela 2).

As exportações brasileiras em 1995/96 deverão manter pelo menos o mesmo nível da safra 1994/95, uma vez que o próprio Governo define como excedente exportável o volume de 4,032 milhões de toneladas e, dependendo do mercado mundial e do resultado da produção nacional, poderão até ser maiores do que os volumes alcançados em 1994/95.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A antiga hegemonia da Região Nordeste na produção açucareira, transferida a

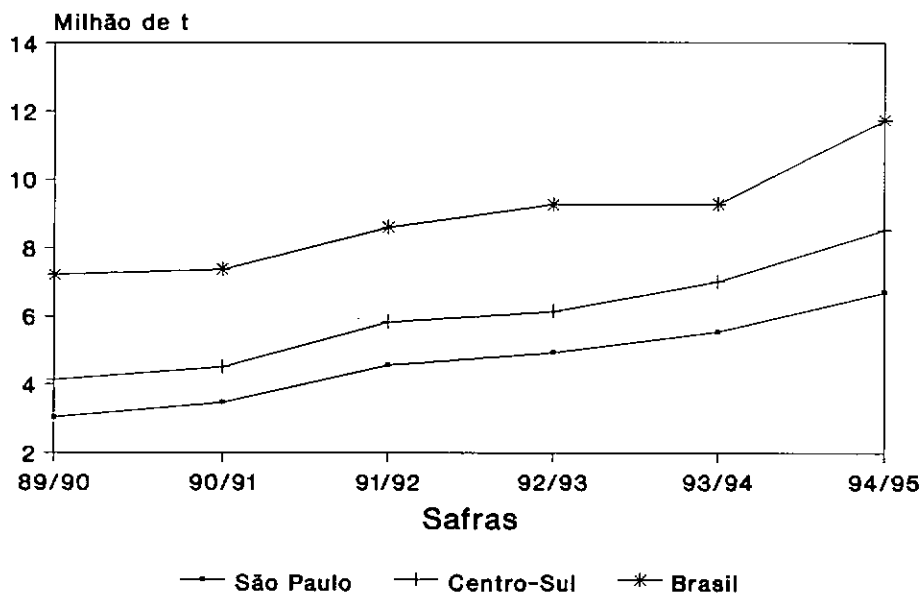


FIGURA 2 - Produção de Açúcar, Estado de São Paulo, Região Centro-Sul e Brasil, Safras 1989/90 a 1994-95.

Fonte: Associação das Indústrias de Açúcar e de Álcool do Estado de São Paulo (AIAA).

TABELA 2 - Exportações Brasileira e Paulista de Açúcar, 1989/90 a 1994/95
(mil t)

Safra	São Paulo (A)	Brasil (B)	(A/B) (%)
1989/90	0	1.500	0,0
1990/91	12	1.300	0,9
1991/92	318	1.607	19,8
1992/93	824	2.425	34,0
1993/94	1.511	2.557	59,1
1994/95	2.385	4.100	58,2

Fonte: Associação das Indústrias de Açúcar e de Álcool do Estado de São Paulo (AIAA).

contragosto para a Região Centro-Sul, parece também ser coisa do passado no que se refere às exportações. Tal fato foi propiciado pela mudança na política econômica dirigida ao setor a partir de 1990.

As exportações paulistas, conforme já foi dito, passaram a ter enorme representatividade no último quinquênio. Essa elevação pode ocasionar um desabastecimento temporário em nível nacional. Em função disso, o Governo limitou o volume a ser exportado na safra 1995/96 em 4.032 mil toneladas. O setor, entretanto, considera viável exportações da ordem de 5.200 mil toneladas, propondo, assim, a elevação do volume considerado como excedente exportável e isento da alíquota de 40% incidente sobre o volume acima daquele definido pelo Governo.

Esta proposta tem sentido, uma vez que as últimas safras paulistas têm-se caracterizado por uma produção substancialmente maior do que as metas estabelecidas. A produção de açúcar quase dobrou no último quinquênio, e na safra 1994/95 a produção de 6,7 milhões de toneladas foi 37% superior ao volume

proposto de 4,9 milhões de toneladas (Tabela 3).

A produção de cana-de-açúcar estimada pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA) para abastecer a safra 1995/96 é de 174 milhões de toneladas. Este volume, bem acima dos 150 milhões de toneladas de cana moída na safra passada, conforme dados da AIAA, indica aumento da disponibilidade de cana. Nesse sentido, a expectativa de produção de 6,4 milhões de toneladas, volume 31% maior do que o proposto para a safra passada pelo Governo Federal, também deverá ser ultrapassada nesta safra.

Com a perspectiva de aumento da oferta mundial, em função da melhor *performance* em alguns países, é difícil prever até quando as cotações se manterão nesse patamar elevado. De qualquer forma, a produção brasileira já contempla um excedente de, no mínimo, 4,0 milhões de toneladas exportáveis, que deverão aproveitar a onda atual dos preços internacionais contribuindo para uma melhor posição da Balança Comercial do País.

TABELA 3 - Produção de Açúcar, Autorizada e Realizada, Estado de São Paulo, 1990/91 a 1994/95

(mil t)			
Safra	Autorizada (A)	Realizada (B)	(B)/(A) (%)
1990/91	3.072	3.463	113
1991/92	3.900	4.565	117
1992/93	4.060	4.998	123
1993/94	5.127	5.597	109
1994/95	4.945	6.706	136

Fonte: Associação das Indústrias de Açúcar e de Álcool do Estado de São Paulo (AIAA).