

ROBERTO BIAZÃO GODEGUEZI

**A CONSTITUIÇÃO DO COMPLEXO AÇUCAREIRO NO BRASIL: GANHOS DE
COMPETITIVIDADE FRENTE À POLÍTICA DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO EUROPÉIA.**

**Monografia apresentada à disciplina de
Monografia como requisito parcial à conclusão do
curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas, Universidade Federal do
Paraná**

Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula

CURITIBA

2005

TERMO DE APROVAÇÃO

ROBERTO BIAZÃO GODEGUEZI

A CONSTITUIÇÃO DO COMPLEXO AÇUCAREIRO NO BRASIL: GANHOS DE COMPETITIVIDADE FRENTE À POLÍTICA DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO EUROPÉIA.

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:


PROF. ORIENTADOR:



Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dr. Armando João Dalla Costa
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima
Departamento de Economia, UFPR

CURITIBA, 16 de Novembro de 2005

Dedico essa monografia a minha querida mãe Terezinha Biazão Godeguezi e minha tia Antonia Helena Godeguezi que sempre me apoiaram e acreditaram em mim. Vocês são muito importantes na minha vida.

Amo Vocês!

Dedico também à professora Suely Simões Alves Pinto que, durante muito tempo, contribuiu para a formação de economistas amantes dos métodos quantitativos.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo agradeço a Deus, por ter me dado a oportunidade de realizar este sonho e energia para ultrapassar todos os obstáculos que encontrei até concluir este curso, a meus pais, José e Terezinha e meus irmãos Izaltino e Marcondes que sempre reconheceram e apoiaram meus estudos. A tia Antonia que me ajudou no momento em que eu mais precisava.

Agradeço encarecidamente ao meu orientador, Prof. Nilson Maciel de Paula pela dedicação, paciência e acompanhamento na revisão deste trabalho, com críticas e idéias que proporcionaram um maior aprofundamento nas questões polêmicas da pesquisa.

Agradeço especialmente aos meus amigos (as) que de alguma forma contribuíram para o meu sucesso na faculdade. Acredite vocês são especiais na minha vida. Meus sinceros agradecimentos a Rosemeri Aparecida Brosin e Marcelle Cristina Marques pela paciência que tiveram comigo nas lições de cálculo; ao Raphael Jaruga Delia Bianca e Lucineide Almeida de Jesus que sempre estiveram a disposição para ajudar nos momentos em que precisei de ajuda ao longo do curso; a Maryana Abdala de Oliveira e Martinho Martins Botelho pelo companheirismo. Jamais esquecerei as alegrias compartilhadas durante esta etapa inesquecível de nossas vidas. Aos demais professores e amigos acadêmicos, meus sinceros agradecimentos.

“A tecnologia moderna
é capaz de realizar a produção
sem emprego. O diabo é que a
economia moderna não consegue
inventar o consumo sem salário.”

(Herbert de Souza)

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS E TABELAS	vi
LISTA DE SIGLAS	vii
RESUMO	viii
1 INTRODUÇÃO	1
2 COMÉRCIO INTERNACIONAL LIBERAR OU PROTEGER	3
2.1 LIVRE COMÉRCIO.....	3
2.2 Argumentos para a Política de Livre Comércio.....	9
2.3 PROTECIONISMO.....	10
2.3.1 Instrumentos de Políticas Comerciais.....	11
3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PRODUÇÃO DE AÇÚCAR	15
3.1 O MERCADO MUNDIAL DO AÇÚCAR.....	15
3.2 EVOLUÇÃO DO SETOR AÇUCAREIRO DO BRASIL.....	21
3.3 A SITUAÇÃO DO COMPLEXO AÇUCAREIRO NO SÉCULO XX.....	26
3.4 A TRAJETÓRIA DO INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL (IAA).....	27
3.5 A RELAÇÃO ENTRE A POLITICA AÇUCAREIRA DA UE E O BRASIL.....	32
3.5.1 A POLITICA AGRICOLA DA UNIÃO EUROPÉIA.....	34
4 EVOLUÇÃO DO MERCADO DE AÇÚCAR	37
4.1 ESTRUTURAS DAS EMPRESAS.....	39
4.2 A MUDANÇA NOS ESTADOS PRODUTORES DE AÇÚCAR.....	43
4.3 EVOLUÇÃO NACIONAL E MUNDIAL DAS EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR.....	44
5 PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE AÇÚCAR	51
6 CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

FIGURA 1 – O DIAMANTE DE PORTER.....	8
TABELA 1 – COMO RICARDO EXPLICA AS VANTAGENS COMPARATIVAS...	4
TABELA 2 - CUSTO MÉDIO NA PRODUÇÃO DE AÇÚCAR NAS REGIÕES DO BRASIL E NO MUNDO E NOS MAIORES EXPORTADORES.....	38
TABELA 3 - PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO E CONSUMO DE AÇÚCAR NO BRASIL E REGIÕES SELECIONADAS NOS ANOS 90. (Milhares de sacas – 60 Kg)	43
TABELA 4 -TABELA 3 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E REGIÕES NA PRODUÇÃO TOTAL DE AÇÚCAR NOS ANOS 90. ..	44
TABELA 5 - EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR DE 1989 A 2004 EM QUANT. EXPORTADA E A VARIAÇÃO % ANUAL, US\$ Mil, PREÇO MÉDIO EM US\$ FOB E A VARIAÇÃO % ANUAL.....	46
TABELA 6 - CUSTO DE PRODUÇÃO DE AÇÚCAR EM ALGUNS PAÍSES.....	47
TABELA 7 - DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE AÇÚCAR EM 2004 EM TONELADAS.....	48
TABELA 8 - MAIORES PRODUTORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR, EM 1000 TONELADAS PARA AS SAFRAS DE 1993/94 A 2001/02.....	49
TABELA 9 - PRINCIPAIS PAÍSES EXPORTADORES DE AÇÚCAR EM MIL/TON	50
TABELA 10 - IMPACTOS ESTIMADOS SOBRE A DEMANDA PELAS EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR REFINADO NAS DUAS REGIÕES BRASILEIRAS, EM FUNÇÃO DE 1% NO NÍVEL DE SUBSÍDIO CRUZADO AS EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR DA UE.	54

LISTA DE SIGLAS

ACP	- Países do Caribe, África e Pacífico.
ASMC	- Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC
CEE	- Comunidade Econômica Européia
EUA	- Estados Unidos da América
FEOGA	- Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
GATT	- Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IAA	- Instituto do Açúcar e do Alcool
MAPA	- Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
OCM	- Organização Comum de Mercado
OMC	- Organização Mundial do Comércio
PAC	- Política Agrícola Comum
UE	- União Européia
UNICA	- União da Indústria Canavieira do Estado de São Paulo
USDA	- United States Department of Agriculture
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

RESUMO

O açúcar é uma commodity importante para o agronegócio brasileiro. O Brasil é o maior produtor e exportador mundial de açúcar, graças ao dinamismo dos produtores nacionais que produzem açúcar com o menor custo de produção do mundo. O que elevou a competitividade do setor sucroalcooleiro foi capacidade dos empresários em adequar a indústria açucareira com novas técnicas de gestão empresarial e equipamentos de última geração. O Brasil poderia exportar muito mais açúcar se não fosse o protecionismo que assola essa commodity no mercado internacional. A União Européia tem o maior custo de produção mundial de açúcar, algo em torno de cinco vezes o custo brasileiro ou triplo do preço desse produto no mercado livre de açúcar. Mesmo assim a UE é o segundo maior exportador mundial do produto, graças aos pesados subsídios que a mesma concede aos seus produtores. Após o questionamento pelo Brasil contra esses subsídios, a OMC estipulou um prazo para a UE deixar de exportar açúcar subsidiado. Quando isso acontecer o Brasil será o principal beneficiado podendo aumentar suas exportações de açúcar em até 2 milhões de toneladas com um impacto positivo na sua balança comercial.

Palavras-chave: Brasil, açúcar, exportação, OMC, União Européia.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é analisar o comércio internacional de commodities agrícolas no qual constata-se que o Brasil é um dos países mais competitivos do mundo em diversos segmentos agrícolas, cuja excessão é justificada fatores climáticos.

Uma das principais commodities agrícolas do Brasil é o açúcar, produto no qual o país é o maior produtor e exportador mundial, sendo essa hegemonia garantida pela alta competitividade do produto brasileiro em função do menor custo de produção em relação aos demais produtores de açúcar do mundo. O Brasil tem potencial para continuar expandindo sua produção e exportação, mas esbarra no protecionismo dedicado a este produto em alguns dos principais produtores do mundo. Protecionismo este que distorce a realidade do mercado e prejudica a competitividade de produtores eficientes como o Brasil.

Este trabalho aborda o conflito comercial entre Brasil e União Européia a partir da contestação pelo Brasil à OMC contra a concessão de subsídios à exportação de açúcar pela União Européia. O fato é que a UE tem um custo de produção que é quatro vezes superior ao brasileiro na produção de açúcar e mesmo assim consegue exportar algo em torno de 5 milhões de toneladas de açúcar no mercado livre de açúcar cujo preço é um terço custo de produção europeu.

O Brasil, em conjunto com Austrália e Tailândia apresentou um painel na OMC em 2002 questionando a política europeia de proteção à exportação de açúcar no qual obtiveram ganho de causa definitivo, com a condenação pela OMC aos subsídios europeus em maio de 2005, exigindo que estes sejam eliminados até o final de 2006. Ao cumprir esta resolução a UE deixará de incorporar até 5 milhões de toneladas ao mercado livre de açúcar, abrindo caminho para o Brasil se beneficiar de uma fatia significativa da demanda que é abastecida pelo produto europeu no mercado mundial.

A expectativa de entidades nacionais como a UNICA¹ é de que o Brasil possa ampliar suas exportações de açúcar em 2 milhões de toneladas ao ano gerando divisas na ordem de US\$ 500 milhões ao ano, aumentando empregos e investimentos dentro e fora da cadeia produtiva do açúcar.

¹ Única: União da indústria canavieira do Estado de São Paulo

Além desta introdução esta monografia conta com mais quatro capítulos. O primeiro faz uma revisão da literatura abordando teorias que tratam do livre comércio e o protecionismo no comércio Internacional. O segundo contém um histórico da importância econômica do açúcar no Brasil e no mundo a partir do século XIX até o final do século XX. Além de um item que aborda o nascimento e a evolução da política açucareira da União Européia. O terceiro capítulo aborda a evolução recente do mercado açucareiro nacional e internacional além das mudanças institucionais e estruturais que mudaram o centro dinâmico de produção de açúcar no Brasil o que justifica boa parte da competitividade brasileira na produção de açúcar. O quarto capítulo aborda um cenário no qual se estima as perspectivas para o futuro do Brasil no comércio exterior de açúcar a partir da mudança na política de subsídios a exportação de açúcar da UE estipulada pela OMC.

2 COMÉRCIO INTERNACIONAL LIBERAR OU PROTEGER.

O livre comércio tem seus méritos em virtude dos ganhos que pode proporcionar à economia internacional, mas sua aplicação é posta em cheque pelas diferentes políticas comerciais dos países, que procuram proteger seus produtores, limitando a importação ou incentivando a exportação de bens. Internamente o protecionismo atua redistribuindo renda, da sociedade em geral, para o Estado e os produtores protegidos. Este capítulo aborda na em sua primeira parte teorias de livre comércio e em seguida trata de protecionismo e seus diferentes mecanismos de política comercial.

2.1 LIVRE COMÉRCIO

É difícil ignorar os ganhos originários do comércio internacional entre as nações envolvidas. A noção mais freqüente da economia internacional relacionada ao livre comércio é que a venda de produtos e serviços entre os países ocorre em benefício mútuo. Mesmo quando a competitividade internacional está baseada na produtividade desigual de fatores de produção, o comércio exterior livre de barreiras é mais vantajoso do que uma economia fechada. (KRUGMAM, 1999, p. 5) Essa convicção está enraizada na teoria ricardiana das vantagens comparativas que sustenta que os países devem se especializar na produção de produtos nos quais tenham alguma vantagem absoluta em seu próprio território.

A seguir uma abordagem da literatura começando com o modelo Ricardiano das vantagens comparativas seguido pelo modelo de Heckscher-Ohlin (H - O) de proporções dos fatores e por último veremos algumas teorias que justificam a competitividade de um país.

O modelo desenvolvido por David Ricardo, introduziu o conceito de vantagens comparativas no início do século XIX. Segundo essa abordagem o comércio internacional aumenta a produção mundial através da exportação de bens produzidos por trabalho interno relativamente eficiente e importação dos bens produzidos por trabalho interno com relativa ineficiência, deslocando a mão de obra da indústria ineficiente para a eficiente. Dentro dessa ótica a teoria clássica da vantagem comparativa, afirma que um país pode conseguir vantagens comerciais com outro

país, mesmo que em cada produto analisado isoladamente não tenha custos de produção maiores que o seu futuro parceiro comercial.

Esclarecendo, o conceito de vantagem comparativa mostra que o comércio internacional é vantajoso quando os países se dedicam a produzir apenas aqueles bens em que são comparativamente mais eficientes do que os outros, ou seja, naqueles cujo custo de oportunidade de produção em termos de outros bens é mais baixo que em outros países. A melhor forma de entender essa teoria é com um exemplo prático, o qual está descrito a seguir:

Inglaterra e Portugal produzem apenas dois bens: Tecidos e Vinhos. E os coeficientes técnicos, em horas de trabalho são dados de acordo com a tabela abaixo:

TABELA 1 – COMO RICARDO EXPLICA AS VANTAGENS COMPARATIVAS

País	Nº de Horas de Trabalho por Unidade Produzida	
	Tecidos	Vinho
Inglaterra	100	120
Portugal	90	80

FONTE: RICARDO, 1996

Pelos dados acima, percebe-se de imediato que a Inglaterra não tem vantagem absoluta na produção de nenhum dos dois bens, pois o número de horas de trabalho que gasta na produção de cada um é maior do que em Portugal. Porém, de acordo com a teoria das vantagens comparativas, pode haver comércio de forma vantajosa para ambos. Para isso tem-se que analisar se os custos relativos de produção de cada bem são diferentes conforme a fórmula abaixo:

Tecido Inglaterra/Tecido Portugal menor que Vinho Inglaterra/Vinho Portugal, substituindo pelos coeficientes tem-se: $100/90$ menor que $120/80$ $1,11$ menor que $1,5$. Este resultado mostra que na Inglaterra é relativamente mais barato produzir Tecidos a vinho e que em Portugal é relativamente mais barato produzir vinho a tecidos. Então, a Inglaterra deve se especializar na produção de tecidos e Portugal em vinhos.

A medida que Inglaterra e Portugal podem comerciar entre si estabelecendo a relação de troca de modo a ter ganhos de comércio, depende dos preços relativos deles. Logo, o preço relativo da Inglaterra na produção de tecidos é dado pela fórmula:

Preço de tecidos / Preço de vinho, em números tem-se: $100/120 = 0,83$ o que indica que na Inglaterra uma unidade de tecido custa 0,83 unidade de vinho.

Em Portugal o preço relativo na produção de vinho é dado por: Preço de tecidos / Preço de vinho, em números tem-se: $90/80 = 1,13$ o que indica que em Portugal o custo de uma unidade de tecido é 1,13 unidades de vinho. Concluindo, na Inglaterra com 1,2 unidades de tecidos ($120/100$) compra-se uma unidade de vinho. E em Portugal com 0,89 unidades de vinhos ($80/90$) compra-se uma unidade de tecido. Com base neste raciocínio a Inglaterra deve se especializar na produção de tecido, produto no qual possui maior vantagem relativa enquanto Portugal deve especializar-se na produção de vinho já que possui vantagens relativas neste produto.

O modelo Heckscher-Ohlin (H-O) na dotação de fatores defende que o comércio internacional é conduzido pelas diferenças relativas de recursos dos países (como terra, trabalho e capital). Diferenças, que no modelo, são consideradas únicas fontes de comércio. Assim, os países tendem a exportar bens cuja produção é intensiva em fatores com os quais eles são favorecidos em abundância e a importar bens cuja produção faça uso intenso de recursos que são escassos. A abundância é sempre definida em termos relativos (relativamente à produção do país estrangeiro). (KRUGMAM, 1999).

Com cada país produzindo uma certa quantidade limitada de bens nos quais possui dotação de fatores, é possível aumentar a produção mundial e com o comércio entre eles, a variedade de bens disponíveis ao consumo aumenta obtendo – se uma produção mais eficiente do que todos os países produzissem tudo por si mesmos. (KRUGMAM, 1999).

Os produtos agrícolas vêm passando por uma internacionalização do seu processamento e da sua industrialização, carecendo cada vez mais de fundamentos como economia de escala, inovações tecnológicas e comércio intra-indústrias, para explicar e regular seu próprio comércio internacional que, já não pode mais ser caracterizado pelas simples forças da lei de oferta e demanda. O que conseqüentemente dificulta a discussão de comércio internacional sobre produtos oriundos da agricultura.

Muito mais que os rendimentos constantes definidos nas vantagens comparativas há também as economias de escala crescente resultantes de economias de escala internas, externas e as vantagens competitivas. De acordo com SANDRONE

(2002, p.193) economias internas é uma forma de economia de escala em que a própria empresa cria a infra-estrutura necessária a sua expansão e redução do custo unitário de produção. Esse procedimento requer recursos financeiros que só estão ao alcance de grandes empresas. As economias de escala externas ocorrem quando o custo por unidade depende do tamanho da indústria, mas não necessariamente do tamanho da firma.(KRUGMAM, 1999, p. 125) A existência de economias externas permite em geral uma redução de custo para as empresas e significa uma importante alavanca ao desenvolvimento econômico.

Outro aspecto relevante é a economia de escala representada pelas vantagens competitivas no processo de produção que podem ser obtidas através do suporte da tecnologia e sistemas de informação, de modo a ampliar a capacidade de uma organização em lidar com clientes, fornecedores, produtos e serviços substitutos, e novos competidores no mercado. A visão estratégica da empresa é sustentada pelo conhecimento que detém sobre seu nicho de atuação, o qual nem sempre é suficiente por si só para conduzir a escolha da estratégia competitiva mais adequada. O posicionamento da empresa no mercado pode ser medido através da comparação de sua rentabilidade, observando se está acima ou abaixo da média de seus concorrentes. Esta verificação oferece suporte para aferir se ela detém a vantagem competitiva sustentável ou adota posturas convencionais e genéricas.(Porter, 1990).

De acordo com Porter (1990) as estratégias genéricas são três e estão baseadas em liderança de custo, diferenciação e enfoque. Cada uma das estratégias genéricas envolve um caminho fundamentalmente diverso para a vantagem competitiva, combinando uma escolha sobre o tipo de vantagem competitiva buscada com o escopo do alvo estratégico onde ela deve ser alcançada.

O enfoque da liderança no custo é certamente o mais objetivo. Com ela as empresas concentram seus esforços para produzir a baixo custo através de alguns artifícios, como manter um escopo amplo que atenda a muitos segmentos, à economia de escala e tecnologia patenteada entre outros fatores. A liderança no custo deve estar sempre em paridade ou próximo dos concorrentes para competir e manter essa vantagem.

Compreende-se assim, que a atividade da empresa deve pautar sua estratégia nos conhecimentos e patrimônio social de cada empresa, especificando, se possível, o detalhado caminho a ser percorrido para alcance da vantagem competitiva. A

estratégia de uma empresa não é única e nem universal, por isso ela deve nascer do conhecimento específico das pessoas que a compõem.

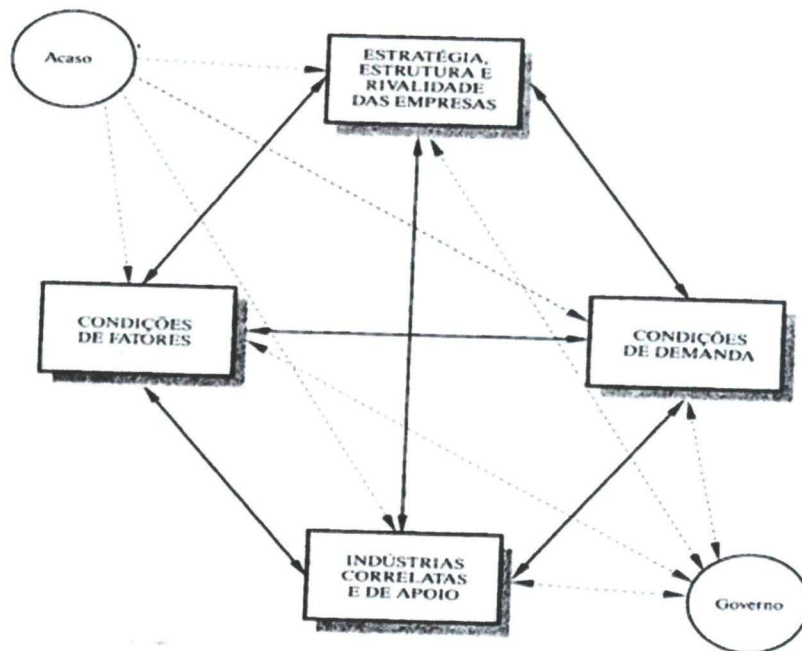
Para PORTER (1993, p. 20) “A vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado. Diferenças nas estruturas econômicas, valores, culturais, instituições e histórias nacionais contribuem profundamente para o sucesso competitivo”. Para ele, “As economias de escala e outras imperfeições do mercado são, na verdade, importantes para a vantagem competitiva em muitas indústrias”; ou então quando afirma “A natureza da competição econômica não é o equilíbrio, mas um perpétuo estado de mudança”, PORTER (1993, p. 17, 86), parece encaminhá-lo mais em direção à vertente neo-schumpeteriana.

Para Porter (1993) a estratégia competitiva da indústria deve originar-se do conhecimento detalhado da sua estrutura e da maneira pela qual ela se modifica. Reforça esse seu entendimento informando que a natureza da competição está sintetizada em cinco forças competitivas, que são:

- 1) A ameaça de novas empresas;
- 2) A ameaça de novos produtos e serviços;
- 3) O poder de barganha dos fornecedores;
- 4) O poder de barganha dos compradores e,
- 5) A rivalidade entre competidores existentes.

A intensidade com que interagem essas cinco forças varia de indústria para indústria e determina sua lucratividade no longo prazo. Partindo da premissa de que a competitividade é um processo dinâmico que se desenvolve através das possibilidades inovativas, propõe Porter, um conjunto de condições que definiriam a competitividade de uma nação e ou região. Essas condições poderiam, de certa forma, hierarquizar as condições competitivas, sempre tendo como cenário a maior ou menor possibilidade do país atuar nas mais modernas condições de produção. Estas premissas são apresentadas naquilo que o autor chamou de diamante, conforme figura, abaixo.

FIGURA 1 – O DIAMANTE DE PORTER:



Fonte : Porter (1993 , p. 146) .

As condi\u00e7\u00f5es de fatores apresentam as caracter\u00edsticas dos fatores de produ\u00e7\u00e3o, recursos humanos, f\u00edsicos, de conhecimento e de capital em rela\u00e7\u00e3o \u00e0 possibilidade do pa\u00eds de atuar, nas formas mais din\u00e2micas da ind\u00fastria e se classificam em fatores b\u00e1sicos e adiantados. Os primeiros representariam a potencialidade do pa\u00eds em termos de recursos naturais, clima, localiza\u00e7\u00e3o, m\u00e3o de obra n\u00e3o especializada ou semi-especializada, possibilidades de financiamento de capital; seriam fatores herdados pelo pa\u00eds. J\u00e1 os segundos seriam aqueles criados no sistema econ\u00f4mico, como, moderna infra-estrutura de dados digital, pessoal altamente educado (engenheiros, cientistas de computa\u00e7\u00e3o diplomados, etc.) e institutos universit\u00e1rios de pesquisas em disciplinas sofisticadas.

Porter, ao analisar as condi\u00e7\u00f5es de demanda, enfatiza a import\u00e2ncia de uma demanda interna forte na competitividade nacional, que por sua vez levaria a maior sofistica\u00e7\u00e3o e exig\u00eancia dos compradores, levando a ind\u00fastria a uma maior sofistica\u00e7\u00e3o do produto, a uma maior economia de escala e a maior possibilidade de competi\u00e7\u00e3o internacional. As empresas nacionais levam vantagem se as necessidades dos seus

compradores renunciarem as dos compradores estrangeiros, conforme salienta PORTER, para isso uma demanda interna forte e sofisticada é fundamental.

Outro fator determinante se refere às indústrias correlatas e de apoio, conforme o autor, uma determinante da vantagem nacional é a presença no país de indústrias de abastecimento ou indústrias correlatas que sejam internacionalmente competitivas. As primeiras se referem às fornecedoras de insumos ou equipamentos industriais, as segundas, a situações em que as empresas em competição podem partilhar ou coordenar atividades na cadeia de valores, ou aquelas que envolvem produtos complementares.

Conforme PORTER (1993, p. 125); "As vantagens de fornecedores como de indústrias correlatas baseadas no país, porém, dependem do resto do diamante, Sem acesso a fatores adiantados, as condições da demanda interna que indicam as direções adequadas para mudança do produto ou ativam a rivalidade, por exemplo, a proximidade dos fornecedores de classe mundial, pode oferecer poucas vantagens". O mesmo pode-se dizer no que se refere à estratégia, estrutura e rivalidade das empresas. Conforme o autor "o padrão de rivalidade interna também tem papel profundo a desempenhar no processo de inovação e nas perspectivas finais do sucesso internacional" PORTER (1993, p. 126). Quanto ao governo, o seu papel está em influenciar os quatro determinantes, segundo afirma o autor.

2.2 Argumentos para a Política de Livre Comércio.

Não faltam argumentos em defesa do livre comércio os que defendem o livre comércio sustentam a tese de que o mesmo torna uma economia mais eficiente em virtude do melhor aproveitamento de suas economias de escalas na produção de bens nos quais o país seja realmente competitivo além de proporcionar aos consumidores locais produtos mais baratos.

Poucos são os países que aceitam o comércio totalmente livre, pois na prática isto implica em expor também os setores de sua economia que não apresentam competitividade internacional e poderiam ser esmagados pela concorrência internacional. Exemplo clássico é a agricultura, que mesmo não tendo um peso representativo nas economias dos países desenvolvidos, têm sua produção fortemente protegida. Muitos economistas defendem que o livre comércio é melhor do que

qualquer outra política que o país pretenda adotar. A intervenção governamental no comércio exterior implica em custos sociais que superam benefícios destinados a um determinado grupo. Esta afirmação contém três linhas de pensamento: a primeira é que os custos de desviar o livre comércio, de determinados produtos medidos convencionalmente são grandes. Enquanto os produtores de um bem local são beneficiados pela aplicação de uma cota ou subsídio, a restante da sociedade é prejudicada por ter que pagar mais impostos ou consumir um produto mais caro. (KRUGMAN, 1999, p. 224).

O segundo argumento, é o de ganhos adicionais do livre comércio, os quais segundo KRUGMAN (1999, p. 225) “estão muito aquém das análises de custo-benefício convencionais”, pois um tipo de ganho adicional envolve os ganhos de economias de escala. Já que os mercados protegidos não apenas fragmentam a produção internacionalmente, mas, reduzindo a concorrência e aumentando os lucros, eles também levam muitas empresas a entrar na indústria protegida, resultando numa escala de produção individual ineficiente. Além de o livre comércio proporcionar muito mais as oportunidades de aprendizagem e inovações do que um sistema de comércio dirigido pelo estado.

O terceiro é o argumento político para o livre comércio, de acordo com (KRUGMAN, 1999, p. 226) Salienta que:

Qualquer tentativa de procurar desvios sofisticados de livre comércio sofrerá interferência do processo. Os economistas têm mostrado às vezes na teoria que um conjunto seletivo de tarifas e subsídios às exportações podem aumentar o bem-estar nacional, mas na realidade qualquer órgão de governo que pretenda implantar um programa sofisticado de intervenção no comércio provavelmente pode ser apadrinhado por grupos de interesse e convertido em um meio de distribuição de renda a setores politicamente influentes. Se esse argumento é correto, será melhor defender o livre comércio sem exceções, mesmo que nos patamares puramente econômicos o livre comércio possa nem sempre ser a política mais adequada.

2.3 PROTECIONISMO

Os que defendem o protecionismo têm se apoiado em dois argumentos: o da indústria nascente e o argumento estratégico, segundo os quais em circunstâncias

específicas, os benefícios sociais de um elevado nível de produção interna de um bem são maiores que os benefícios privados.

O argumento da indústria nascente contesta a análise-padrão por se tratar a curva de possibilidades de produção como exógena. O argumento consiste no fato de que é difícil para uma indústria estabelecer-se num país subdesenvolvido, se ela tiver que enfrentar o jogo duro da livre concorrência da indústria já estabelecida em outros países. Mesmo que ineficiente a curto prazo, argumenta-se que há uma vantagem nacional a longo prazo pelo fato das empresas se estabelecer ou ampliar a base industrial como condição necessária ao desenvolvimento econômico. Daí pode ser aceitável alimentar uma indústria nascente com potencial para tornar-se viável com o tempo. (WILLIAMSON, 1989).

O argumento estratégico é o de que certas indústrias são necessárias para a segurança nacional e, portanto, conferem um benefício social maior do que os benefícios privados. Nesse sentido, alega-se que a agricultura e as principais indústrias de um país devem ser mantidas em nível suficiente para atender a demanda ante um eventual corte do fornecimento externo, em decorrência de uma guerra ou catástrofe naturais, para evitar a dependência de fornecedores estrangeiros.

Freqüentemente critica-se o protecionismo, a favor do livre comércio, muitas vezes em detrimento da distribuição da renda na nação que abre seu mercado e até da paralisação no desenvolvimento de seus parques industriais que não apresentam vantagens nas relações internacionais.

2.3.1 Instrumentos de Políticas Comerciais

As economias modernas preferem proteger suas indústrias domésticas intervindo no comércio através de políticas comerciais, como: tarifas, cotas de importação e restrições voluntárias às exportações ou subsídios às exportações.

A tarifa é a mais antiga forma de política comercial, tem sido utilizada também como fonte para aumentar a renda dos governos, mas sua finalidade é de proteger setores locais específicos através de impostos cobrados sobre bens importados. As tarifas podem ser específicas, sendo fixas e cobradas por unidade (por exemplo, uma unidade monetária por tonelada) ou tarifas ad valorem (%), impostos que são cobrados como uma fração do valor dos bens importados, causando a elevação do custo dos

bens embarcados para um país. A adoção de tarifas implica em perda aos consumidores do país importador e ganhos aos consumidores do país que exporta. (KRUGMAN, 1999).

A cota de importação restringe diretamente, em termos quantitativos, algum bem que pode ser importado. O direito de importação é dado a alguns grupos de indivíduos ou empresas através de licenças de importação. Os efeitos de uma cota de importação levam ao aumento do preço local do bem importado. (KRUGMAN, 1999, p. 205).

Outra prática comum nos bastidores do comércio internacional é a restrição voluntária à exportação, que consiste na imposição de determinadas cotas de comércio por parte do país exportador, a pedido do país importador e aceita pelo país exportador para evitar retaliações. A diferença da cota de importação e da restrição voluntária é que a cota é imposta pelo país importador gerando ganhos aos proprietários das licenças em vez de imposta pelo exportador, como acontece nas restrições voluntárias à exportação, gerando ganhos aos estrangeiros. Diferem das tarifas pelo fato de não gerarem receita ao governo. (KRUGMAN, 1999, p. 205).

Um dos instrumentos de política comercial importante e de grande relevância neste trabalho é a concessão de subsídios à exportação.

Segundo o artigo 1, parte 1 do Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) da OMC, um subsídio existe se houver contribuição financeira por parte de um governo ou órgão público a uma empresa ou indivíduo que embarca um bem ao exterior, através de transferência direta de fundos como empréstimos, aportes de capital, doações etc; (THORSTENSEN, 2001). Se houver potencial transferência de obrigações como garantias de empréstimos; se for constatado o não recolhimento de receitas públicas ou seu perdão; o fornecimento de bens e serviços por parte do governo, que não sejam destinados à infra-estrutura; ou ainda se o governo apoiar empresas através de sustentação de preços e renda. Deve ficar comprovado que existe realmente concessão de vantagens a quem a recebe (benefícios maiores que os angariados pela prática comercial de mercado) e que o subsídio seja específico a uma empresa ou indústria.

Quando os governos oferecem subsídios às exportações, fazem com que os exportadores vendam até que o preço local exceda o preço estrangeiro, tornando o preço local maior que no país importador, prejudicando seus consumidores. Este tipo

de proteção gera ônus ao governo que tem que despender verbas aos subsídios e beneficia apenas os produtores, que têm parte de seus custos cobertos pelos subsídios. Outra forma de subsídio é o subsídio de crédito à exportação, que consiste em promover empréstimos subsidiados para auxiliar nas exportações. (KRUGMAN, 2001, p. 207).

Os subsídios se subdividem em três categorias: proibidos, acionáveis e não acionáveis. Os subsídios proibidos ou vermelhos² são subsídios específicos, ou seja, limitado, de fato ou de direito, a uma empresa ou a um grupo de empresas ou indústrias, a setores de produção, ou a regiões geográficas. São ainda considerados subsídios proibidos, aqueles vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho exportador do país; ou ao uso preferencial de produtos domésticos em detrimento de produtos estrangeiros. Dois tipos de recursos podem ser usados se houver suspeitas de que um subsídio proibido está sendo concedido, levando ao pedido de consultas ao outro membro ou de um painel para analisar o embate, dentro do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. Caso não cesse a prática do subsídio, aplicam-se contramedidas cabíveis. Todos desta categoria são subsídios específicos. (THORSTENSEN, 2001, p. 135).

São considerados subsídios acionáveis ou amarelos (recorríveis), aqueles que causam graves danos ou prejuízos à indústria doméstica ou a seus interesses; subsídios que anulam ou diminuem as vantagens já negociadas; ou quando o preço de um produto subsidiado é significativamente menor quando comparado com um produto similar. Os recursos previstos consistem em pedir consultas ao outro membro, ou pedir um painel para analisar o conflito. (THORSTENSEN, 2001, p. 136).

Os subsídios não-acionáveis ou verdes (não recorríveis) são considerados os que não são específicos a uma empresa ou indústria. Salvo algumas exceções substabelecidas no ASMC, como apoio à pesquisa, assistência a regiões menos favorecidas ou apoio para promover a adaptação às exigências ambientais determinadas por lei. Estes subsídios estão isentos dos compromissos de redução. E caso um dos membros se sinta lesado, dois recursos foram previstos pelo acordo:

² Alguns exemplos de subsídios vermelhos: concessões diretas vinculadas ao desempenho de exportações, esquemas de retenção de dívidas que representam bônus às exportações, tarifas de transporte e fretes mais favoráveis, isenções ou deferimentos de impostos diretos ou sociais vinculados à produção para exportação, entre outros. (THORSTENSEN, 2001, p. 135).

pedir consultas ao outro membro ou levar o caso ao Comitê sobre Subsídios a fim de recomendar alterações no programa. (THORSTENSEN, 2001, p. 137).

A partir de uma análise das implicações dos instrumentos de políticas comerciais para as nações envolvidas pode-se concluir que tanto subsídios, quanto cotas de importação, prejudicam os termos de trocas mundiais, levando a custos que excedem os benefícios. E mesmo que aplicada de forma restrita, a liberalização comercial internacional é mais vantajosa para as nações. Embora em determinados casos haja uma justificativa de proteção relacionada a indústria infante ou outra condição temporária.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PRODUÇÃO DE AÇÚCAR

Este capítulo aborda a produção de açúcar e a importância desta commodity para as relações comerciais do Brasil com outras nações, principalmente a partir do século XIX quando começa a produção de açúcar de beterraba na UE, concorrente do açúcar de cana até então único no mercado mundial. Este capítulo possui cinco subcapítulos nos quais o primeiro abordará a evolução do mercado mundial de açúcar, o segundo restringe-se a evolução do setor açucareiro no Brasil, o terceiro observa a situação do complexo açucareiro no século XX, o quarto aborda a trajetória do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) no Brasil e o último aborda a relação entre a política açucareira da UE e o Brasil.

3.1 O MERCADO MUNDIAL DO AÇÚCAR

O Mercado internacional de açúcar tornou-se relevante a partir do século XIX, mas como todo produto primário o desequilíbrio entre oferta e demanda contribui para a deterioração dos preços. Em meados do século XIX o açúcar de cana, oriundo de regiões tropicais, começou a sentir os efeitos da competição do açúcar de beterraba produzido na Europa. Ambos disputando a preferência do mercado dos países ricos. (MONT'ALEGRE, 1976, p.175).

Em relação ao açúcar de beterraba o açúcar de cana tinha um agravante devido ao ciclo produtivo da cana-de-açúcar que após o plantio tem uma vida útil de cinco a seis anos com safras anuais. Enquanto a beterraba é uma cultura com vida útil de quatro meses. O ciclo produtivo da cana-de-açúcar impede que áreas cultivadas com esse produto possam mudar de cultura ao sabor das flutuações de mercado.

O açúcar de beterraba produzido na Europa almejava atender às necessidades internas, devido ao fato desse açúcar ter um custo de produção superior ao açúcar de cana, os países europeus compensavam seus produtores de açúcar com subsídios a produção e exportação em caso de excedente. Com isso os países que precisavam importar açúcar de cana aplicavam sobre estes pesados direitos aduaneiros para garantir a competitividade do açúcar de beterraba.

Outro problema relacionado à produção de açúcar de cana registrado no século XIX era a competição entre países produtores que utilizavam mão-de-obra

escrava e os que produziam com trabalhadores livres. A Inglaterra cujas colônias haviam abolido o trabalho escravo, foi a primeira a protestar contra este, para defender seus interesses econômicos na comercialização do açúcar de suas colônias. Por isso suspendeu a preferência do açúcar brasileiro e cubano, criando a imagem de que com trabalho escravo rapidamente poderiam dominar o mercado mundial. De acordo com MONT' ALEGRE, (1976, p. 176) "com essa vantagem Brasil e Cuba teve seu produto ganhando mercado em países como Rússia, Prússia e Alemanha que até então eram mercados dominados pela Inglaterra".

Devido aos conflitos no mercado internacional de açúcar várias convenções foram realizadas visando chegar a um acordo entre países envolvidos na produção e comercialização de açúcar, mas nenhuma foi ratificada antes de 1902 quando foi aprovada a convenção de Bruxelas. O objetivo principal desta convenção era estabelecer um denominador comum entre os produtores de açúcares de cana e beterraba, numa tentativa de regular a oferta dos produtores de ambos açúcares com intuito de evitar excedentes de produção.(MONT' ALEGRE, 1976, p. 177).

Nas negociações desta convenção recomendava-se a supressão de estímulos à produção e exportação de açúcar permitindo em contrapartida que países signatários produtores europeus de beterraba onerassem com imposto compensatório os açúcares importados de países que concediam prêmios à produção e exportação. Nações não participantes da convenção de Bruxelas tiveram de se adequar à mesma, implementando legislações, que limitavam o consumo interno e desenvolvia as exportações terminando por aumentar a produção. Países como Peru, Suíça Rússia aderiram a convenção de Bruxelas com propósitos de estar livre das sanções aplicadas aos países não membros.

No começo do século XX a Europa era a grande produtora e consumidora de açúcar, infelizmente a produção havia crescido mais que o consumo, e o mercado estava à beira de um colapso, o que só não ocorreu devido à eclosão da I Guerra Mundial. A guerra destruiu plantações de beterraba na Europa diminuindo a produção de açúcar, com isso os excedentes foram absorvidos rapidamente. Diante deste cenário países produtores de açúcar de cana viram-se estimulados a aumentar suas produções. Com o fim da guerra a Europa realizou algumas compras dos países produtores de açúcar de cana para recuperar seus estoques, as quais contribuíram

para elevar o preço do açúcar, mas os europeus se esforçaram para recuperar seus campos de beterraba.

A liberdade em que ficara a produção desde de 1914 resultara numa rápida expansão da produção de açúcar em todo o mundo chegando a 23,8 milhões de toneladas na safra de 1925/26, contribuindo a cana com 15,1 e a beterraba com 8,7 milhões de toneladas.(SZMRECSÁNYI, 1979).

Novamente estava a economia açucareira à beira de uma crise, nessa época era consenso entre os principais produtores a necessidade de haver um acordo no intento de contribuir para a estabilização do mercado mundial, restringindo a produção a um volume proporcional ao consumo. Esse acordo não ocorreu e os países importadores expandiam sua produção sob amparo de subsídios e protecionismo visando à auto suficiência, baixando consideravelmente as vendas dos países exportadores.

Só em 1937 foi assinado o primeiro acordo internacional do açúcar, cujo objetivo era estabelecer uma relação de equilíbrio entre oferta e demanda de açúcar.Segundo MONT´ALEGRE (1976) teve seus propósitos assim definidos: "promover por todos os meios a expansão do consumo de forma a permitir a absorção natural da capacidade de produção efetivamente instalada; limitar a produção com objetivo de ir ao encontro do consumo, estabelecendo dessa forma o desejado equilíbrio estatístico".(p.183) O acordo pretendia assegurar aos consumidores abastecimento adequado a um preço razoável que não excedesse o custo de produtores eficientes mais um lucro normal.

Este acordo tinha limitações por ocupar uma fração pequena do mercado internacional de açúcar, atingindo um contingente de 3,6 milhões de toneladas diante das 30 milhões de toneladas produzidas em 1937 (MONT´ALEGRE, 1976, p184). Entre os fatores que dificultaram a expansão do acordo estavam os mercados preferenciais dos EUA, França e URSS que não aceitavam ter suas compras no mercado livre por terem fornecedores preferenciais, além de outros produtores e exportadores que se recusaram a participar do acordo.

Considerado as dificuldades de integração no mercado internacional de açúcar, os signatários do acordo preocupavam-se em manter entre eles a oferta ajustada a um determinado patamar, desestimulando toda produção que aumentasse os estoques de açúcar acima de um limite ponderado. Para isso os países exportadores deveriam

disciplinar individualmente sua produção, tanto agrícola quanto industrial, ainda que fosse preciso a proibição de montagem de novas fábricas. O consumo seria estimulado em todos os países signatários, sendo que os importadores não poderiam aumentar suas capacidades de produção.

O acordo de 1937 embora importante entre os países signatários não pode conter a expansão na produção mundial de açúcar por abranger uma pequena porção da produção mundial. A segunda Guerra Mundial iniciada em 1939 conteve essa expansão e ao final da guerra a produção mundial atingiu um patamar de 21,6 milhões de toneladas sendo 15,4 milhões de toneladas de açúcar de cana. (MONT´ALEGRE, 1976, p.186).

No pós-guerra o parque açucareiro da Europa estava destruído, o consumo interno foi contingenciado, enquanto a Europa lentamente reconstruía seus campos de beterraba, nesse período os produtores de açúcar de cana aumentavam a produção aproveitando-se do excesso demanda no mercado mundial de açúcar possibilitada pela queda de produção do açúcar de beterraba.

Na safra 1951/52 com a produção europeia recuperada e a produção de açúcar de cana em patamares nunca visto antes mais uma vez a oferta excedera as possibilidades de absorção através do consumo e novamente estavam se acumulando estoques. Para conter os excedentes e estabilizar o mercado internacional de açúcar foi assinado mais um acordo em 1953, através da conferência realizada em Londres para a criação deste acordo contando com a presença de 52 nações. Muitos países até então importadores caminhavam para a auto suficiência produzindo açúcar de beterraba. Como todos importadores de açúcar eram produtores de açúcar de beterraba quando realizavam boas safras de beterraba esses países diminuía suas capacidades de compra, forçando a retenção de estoques nos países exportadores de açúcar de cana.

Os países exportadores tinham a capacidade de ofertar 7 milhões de toneladas no mercado livre de açúcar quando as possibilidades de absorção eram estimadas em 5 milhões de toneladas, (MONT´ALEGRE, 1976). Este excedente dificultava a alocação de cotas para os países exportadores, os quais não tinham interesse em diminuir a produção. O Brasil que havia aumentado sua produção no pós-guerra reivindicava para si uma cota de 400 mil toneladas ante as 60 mil do acordo anterior.

Ao final das negociações um acordo foi assinado por 16 países importadores e 22 exportadores entre os quais o Brasil cuja cota foi estabelecida em 175 mil toneladas. Produtores importantes na época ficaram de fora do acordo por não concordarem com os termos do mesmo, (SZMRECSÁNYI, 1979, p.245). O acordo permitia uma faixa de flutuação dos preços com um mínimo de 3,25 e o máximo de 4,25 centavos de dólar por libra-peso para o disponível, na condição fob nos portos cubanos. “Em torno dessa faixa, flutuaria um sistema de contenção ou distensão da oferta, conforme caíssem os preços abaixo dos mínimos ou excedessem o máximo”. MONT´ALEGRE (1976, p. 198).

Os cinco anos de duração deste acordo passaram-se com relativa estabilidade, entre oferta e consumo. O Brasil havia se desvinculado do acordo e pode desenvolver suas exportações aproveitando-se de deficiências que afetaram colheitas de produtores importantes.

Em 1958, foi celebrado em Genebra um novo acordo sem muitas novidades quanto ao seu conteúdo, uma vez que foram incorporados apenas adaptações mínimas e necessárias a partir do acordo de 1953, concentrando esforços em ampliar o quadro dos exportadores membros. O problema dos países produtores de açúcar de cana se referia ao aumento da produção de açúcar de beterraba em várias partes do mundo, nas quais países tradicionalmente importadores estavam se tornando auto suficientes. Mas o problema de maior vulto ocorrido naquele ano fora o tratado de Roma que instituiu o mercado comum europeu que entraria em vigor a partir de 1959, com inevitáveis implicações à política relacionada ao açúcar e seu mercado.(MONT´ALEGRE, 1976, p.204).

Estando prontas as bases para o acordo de 1958 restava definir as tonelagens básicas a serem atribuídas a cada país num esforço para ampliar o grupo de países exportadores entre os quais o Brasil, aos países membros do acordo anterior foram mantidas as mesmas cotas que estes possuíam oriundas do tratado de 1953. Aos novos membros fora rateado o aumento na ampliação do mercado livre de açúcar, cabendo ao Brasil um montante de 550 mil toneladas segundo o acordo que entrou em vigor em janeiro de 1959.(SZMRECSÁNYI, 1979, p.251).

A revolução cubana que levou Fidel Castro ao poder em 1959 provocou mudanças importantes no mercado mundial de açúcar. Cuba era fornecedor quase que exclusivo para o mercado preferencial americano, deixou de sê-lo em virtude de seu

novo regime político. A cota cubana descartada pelos americanos foi assumida pela URSS, enquanto o mercado preferencial dos EUA passou para outros países da América Latina entre eles o Brasil ao qual foi destinada uma cota inicial de 100 mil toneladas chegando a 550 toneladas em 1967. (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 257).

Entre 1962, quando findou o acordo de Genebra, e 1968 o comércio internacional de açúcar ficou ao sabor do livre mercado, a partir do qual os preços atingiram níveis muitos elevados, voltando a cair a níveis próximos aos da grande depressão. Em 1968 os preços do açúcar haviam atingido patamares muito baixos no mercado mundial chegando a US\$ 30,4 a tonelada sem previsão de melhora, quando foi assinado um novo acordo. Ao concluir-se as negociações este acordo alcançou aproximadamente 45% do comércio internacional de açúcar, mas neste acordo não foi possível contar com a adesão da Comunidade Européia e dos EUA.

A distribuição de cotas entre os países membros foi feita por critérios políticos e não técnicos (não levava em conta a capacidade de oferta de açúcar dos produtores mais competitivos, mas sim as influências políticas de cada país) com isso os países menos eficientes não conseguiram cumprir suas cotas no acordo, por isso a cota total de oferta dos membros de açúcar não foi atingida, sobrando cotas aos países não membros. O consumo estava em ascensão e a oferta estável a consequência foi um aumento de preço ao longo dos três primeiros anos do acordo, com isso as cotas de produção foram suspensas em janeiro de 1972 pelo conselho internacional do açúcar.

Conforme observa MONT'ALEGRE, (1976) "a suspensão das cotas de exportação proporcionou ao Brasil facilidades para acelerar a colocação de seus excedentes no mercado. Em dois anos 1972 e 1973 ampliaria suas exportações com 1,2 milhões de toneladas retiradas de estoques acumulados" (p. 219). Em 1973 o Brasil foi o maior supridor do mercado livre de açúcar, chegando o produto a ocupar o primeiro posto como supridor de divisas na Balança Comercial, superando o café. (SZMRECSÁNYI, 1979, p.302).

A origem da referida escassez no mercado açucareiro foi a mudança na estrutura produtiva e demográfica de antigos exportadores que optaram por produzir outras commodities com resultados mais satisfatórios que o açúcar ou aumentos na população que resultaram em maior consumo.

Após cinco anos do acordo de 1968 deveria ser negociado um novo acordo, mas o momento apresentava uma conjuntura diferente da de 1968. O cenário era de

preços altos com tendência a elevar-se ainda mais. O mercado exportador estava concentrado nas mãos de poucos e grandes produtores, sendo que quatro produtores importantes, entre eles o Brasil, lideravam as negociações por parte dos exportadores (MONT´ALEGRE, 1976).

Problemas políticos também comprometiam o curso das negociações do novo acordo entre eles a revisão da política agrícola da Comunidade Européia, na qual o açúcar ocupava papel de destaque, além da não renovação do convênio açucareiro da comunidade Britânica. Não havendo mais acordo apenas um tratado de caráter administrativo para manter operando a organização internacional do açúcar foi estabelecido.

A inexistência de um acordo tirou dos países importadores a garantia de oferta de 5 milhões de toneladas ao preço de U\$ 242 levando-os a pagar em novembro de 1974 U\$ 1388 a tonelada, causando uma especulação com preços do produto, redução de consumo, entretanto um aumento na produção de beterraba trouxe os preços ao patamar de U\$ de 330 a tonelada em 1975. (SZMRECSÁNYI, 1979).

A partir de meados dos anos 90 o Brasil tornou-se se um dos principais exportadores no mercado livre de açúcar como será tratado mais adiante, apesar do grande protecionismo que atinge esta commodity no mercado mundial.

3.2 EVOLUÇÃO DO SETOR AÇUCAREIRO DO BRASIL

Desde a época do Brasil colônia o açúcar destacou-se como um dos produtos mais importantes, devido ao valor que este desfrutava no mercado internacional. Até meados do século XX a produção de açúcar nacional concentrou-se na região nordeste, o qual posteriormente, perdeu a sua hegemonia para o Centro-Sul.³ O complexo açucareiro nacional expandiu sua capacidade produtiva aumentando as áreas ocupadas pelo cultivo da cana, resultando em várias crises de superprodução nas quais o Estado teve que intervir com a finalidade de estabilizar o crescimento da produção. Mas essas intervenções estatais eram paliativas e não equalizavam as disparidades técnicas e sociais entre as regiões produtoras.

Segundo (QUEDA, 1972), as relações do Estado com o complexo canavieiro manifestaram-se desde a colônia e atravessaram a história. “Mas elas não ocorreram

³ Centro-Sul corresponde aos Estados de: São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato grosso do Sul, Goiás, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul.

ex-abrupto. Foram vacilantes, sendo em certos momentos, protecionistas, liberais em outros, para chegarem, no início dos anos 30, a ser abertamente intervencionista”.(QUEDA,1972, p. 5).

Até o último quartel do século XIX a produção de açúcar do Brasil era oriunda de engenhos com capacidade produtiva limitada, a produtividade nos engenhos era pequena por operarem com escala reduzida. Devido ao fato do Brasil produzir com tecnologias ultrapassadas, veio-a perder espaço no mercado internacional de açúcar em meados do século XIX.

Para VIAN (2003, p, 63) a situação no Brasil se agravou ainda mais com a introdução de melhorias tecnológicas no cultivo e processamento industrial da cana nas Antilhas, tais como arado, a capinadeira, a grade, o sistema de difusão para extração do caldo e uso do bagaço para produzir energia. Além das inovações tecnológicas buscaram-se os ganhos de escala surgindo engenhos centrais.

Nesse período começou a produção de açúcar de beterraba na Europa Ocidental, provocando queda nas importações européias de açúcar de cana e nos preços internacionais. As importações de açúcar pela Europa, quando realizadas, se deram através cotas preferenciais provenientes das colônias de países europeus. (VIAN, 2003).

Uma parte da perda de competitividade do açúcar brasileiro estava relacionado ao atraso tecnológico do setor. Para VIAN (2003) o atraso tecnológico dos engenhos brasileiros pode ser creditado à existência de terras baratas e abundantes e propiciando a adoção de tecnologia agrícola terra-intensiva, em detrimento da conservação de solo e da busca por novas técnicas de plantio. Além disso, o Brasil demorou a instituir a difusão do caldo, os equipamentos a vapor, etc.

EISENBERG (1977) conclui que terra barata, trabalho barato e rotina somam-se para explicar o atraso tecnológico. Pois apesar de produzir menos o baixo custo de produção compensava o sistema produtivo obsoleto em atividade gerando alguma renda aos senhores de engenho. O custo era, ainda, uma preocupação básica, em se tratando de adotar tecnologia moderna, a maioria dos donos de engenhos não tinham como adquirir equipamentos. Mas devido ao fato de empregar um grande número de trabalhadores e ter poder político regional, o setor açucareiro batalhava por auxílio estatal para resolver seus problemas. Os governos em geral cediam aos apelos do setor.

O país precisava modernizar seu parque açucareiro, mas os equipamentos importados necessários para reformar o parque açucareiro eram muito caros em virtude da política cambial que, desvalorizava a moeda nacional para manter a competitividade das exportações de açúcar. Os produtores brasileiros não dispunham de capitais para investir em novos equipamentos, a partir de 1870 o Estado Brasileiro interviu na modernização do setor açucareiro subsidiando a compra de equipamentos.

Este modelo de reestruturação baseado nos engenhos centrais necessitava, contudo, de grandes volumes de capital para proceder-se à centralização que ele requeria. Conforme RAMOS (1999, p.55) Os engenhos centrais implicavam, para ficar claro, numa junção de grande parte dos melhoramentos técnicos introduzidos desde o início do século XIX, numa única unidade de processamento. Significava uma estrutura completamente nova na organização da produção açucareira para enfrentar a enorme soma de capital financeiro e técnico que requeria a moderna indústria. O engenho central era o resultado da aplicação de diversos conhecimentos e avanços técnicos resultantes da Revolução Industrial. Era algo novo no Brasil, onde significava a passagem para a modernidade aplicada à produção açucareira.

A modernização do complexo açucareiro implicava em três aspectos conforme observa (MELO, 1975): a) a qualidade do açúcar com o surgimento de tipos centrifugados; b) a produtividade industrial, com maior percentagem de extração do açúcar contido na cana; c) o tamanho das unidades industriais, com fábricas de capacidade dezenas de vezes maior que os antigos engenhos.

A chegada da usina corresponde a um período novo na história do açúcar no Brasil, por apresentar a possibilidade de produzir com qualidade e quantidade superior a anterior. Mas a introdução da usina no país não veio de um processo dinâmico do setor açucareiro, porque este não tinha capital suficiente para implantar a nova indústria. Por isso foi necessário empenho do Estado no campo financeiro com altos subsídios.

Como os produtores nacionais não dispunham de divisas financeiras em montante suficiente para implantar a nova indústria açucareira, o Estado brasileiro implementou políticas para atrair o capital estrangeiro. O Estado dispôs de mecanismos de caráter fiscal e financeiro. O principal deles era a garantia de juros de 7% ao ano para aqueles que se dispusessem a produzir açúcar mediante o emprego de aparelhos e processos mais aperfeiçoados. Além disso, o governo oferecia

facilidades para importação de equipamentos e para seu transporte pelo interior do país (RAMOS, 1999, p. 55 e 56). A garantia de que os capitais investidos no setor seriam remunerados com base nos juros em vigor no mercado financeiro mundial, foi o primeiro instrumento utilizado pelo poder público com propósito de estimular a canalização de capitais.

Infelizmente, constatou-se que a maioria desses capitais estrangeiros tinha caráter puramente especulativo, assumindo uma posição imediatista quanto ao lucro. Houve também muitos casos de engenhos centrais que foram montados com equipamentos de segunda mão, com conteúdo tecnológico defasado. Mais grave ainda foi à resistência aos engenhos centrais colocada pelos senhores de engenho, que perceberam que os engenhos centrais implicariam para eles em significativa perda de poder, uma vez que passariam de classe dominante para meros fornecedores de cana. Isso os levou, na tentativa de manter o poder adquirido, a boicotar os engenhos centrais, uma vez que os engenhos centrais montados com os capitais estrangeiros não poderiam sobreviver com um insuficiente e irregular fornecimento de matéria-prima (RAMOS, 1999, p, 57).

No primeiro momento essa política não atingiu o objetivo no plano nacional, uma vez que os novos investimentos ficariam restritos ao setor industrial e não agrícola. Seriam montados os chamados de engenhos centrais (usinas) com capacidade de moagem superior a dezenas de engenhos. Ou seja, o processo de modernização visava quebrar a principal característica da agroindústria canavieira, sobretudo no nordeste, que era a integração vertical para trás praticada pelos engenhos. Entende-se por integração vertical para trás o processo no qual os produtores controlam a produção de açúcar desde a plantação da cana até a obtenção do produto final. (VIAN, 2003).

Segundo Ramos (1999): essa saída que pode ser considerada original para quem analisa o contexto socioeconômico da região nordeste e do país naquela época não constituía propriamente uma novidade. Tratava-se de concepções derivadas da experiência antilhana originalmente formulada por empresários franceses já no início do século XIX.

Com base nesta idéia os engenhos deixariam de ser produtores de açúcar para tornar-se fornecedores de cana. Esse modelo não vingou por dois motivos: equipamentos de segunda mão que comprometiam o aumento da produtividade e a

não aceitação, da parte dos senhores de engenho, da perda de controle sobre o processo produtivo de açúcar, que caracterizava a base de poder político e econômico desses agentes.

Especificamente em São Paulo, devido a sua conjuntura econômica alicerçada na produção cafeeira e ao fato da produção de açúcar e aguardente estar voltada ao mercado interno, a introdução da estrutura dos engenhos centrais ocorreu, inicialmente, com maior sucesso, viabilizado pelos lucros dos fazendeiros de cana e de café, além do fundamental apoio estatal. Entretanto, com o passar do tempo os engenhos centrais passaram a sofrer do mesmo mal ocorrido no Nordeste, isto é, desabastecimento de cana. Enquanto no Nordeste este se deu pela tentativa dos latifundiários manter-se no poder, em São Paulo o abastecimento foi prejudicado em virtude das fazendas mistas, ou seja, pelo fato da cana não ser cultivada em regime de monocultura. Em São Paulo ainda havia o agravante no que diz respeito ao processamento industrial, evidenciando a necessidade de conhecimento técnico industrial. Em suma, também não foi possível em São Paulo a desvinculação da produção agrícola da industrial.

Diante deste quadro os senhores de engenho preferiam manter a produção de açúcar em seus pequenos engenhos quando os preços pagos pelas usinas eram baixos. As usinas não poderiam sobreviver com uma oferta de cana irregular e insuficiente e foram desaparecendo gradativamente. (Ramos, 1999).

Passado o fracasso da primeira tentativa de introduzir a usina no país, outro modelo foi desenhado, desta vez priorizando os produtores nacionais, com incentivos estaduais que permitiam que muitos senhores de engenho pudessem ampliar a escala de produção de suas unidades produtivas (EISENBERG, 1977).

Assim, nas palavras de Vian (2003) o poder político e a coesão dos senhores de engenho nordestinos aliados a seus respectivos governos estaduais, levaram à conformação de um ambiente institucional que permitiu manter a estratégia de acumulação extensiva de terras e capital e a competitividade nacional baseada no tripé: terra barata, mão de obra abundante e rotina.

A nova indústria açucareira mudou a estrutura social das regiões produtoras de açúcar, aos poucos foi desaparecendo a figura do senhor de engenho com seus modos patriarcais, dando lugar ao usineiro que vivia na capital do Estado e o grande fomedor de cana que vivia uma rotina parecida com a do usineiro. (MELO, 1975).

Havia pequenos fornecedores de cana e produtores de açúcar de pequena escala, mas o que ocorreu foi uma concentração fundiária de terras em mãos de usineiros e grandes fornecedores de cana. Este modelo perdurou em todo país após a implementação e fortalecimento da usina. Com a extinção do IAA a concentração industrial e agrícola no setor vem se agravando ainda mais, com a extinção de empresas ineficientes, e expansão das que possuem maior competitividade.

3.3 A SITUAÇÃO DO COMPLEXO AÇUCAREIRO NO SÉCULO XX

O setor açucareiro estava em dificuldade e vinha apresentando declínio nas exportações desde as últimas décadas do século XIX. O volume das exportações brasileiras de açúcar baixaram de 2 milhões de toneladas na década de 1881/890 para 648 mil toneladas na década 1901/1910 enquanto a participação de seu valor no total das exportações do país baixou de 10% para 1,2% durante o mesmo período (CARONE, 1970, p.52).

Os fatores determinantes desse retrocesso eram externos e internos, como destaca (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 164) No plano externo destacava-se a definitiva hegemonia do açúcar de beterraba no abastecimento do continente europeu e a concorrência crescente, nos demais mercados, por parte de outros produtores de açúcar de cana, especialmente Cuba e Java que estavam tecnicamente mais aparelhados, explorando terras virgens e introduzindo novas variedades enquanto o setor no Brasil era tecnicamente mais atrasado.

Com esse cenário que dificultava a concorrência do açúcar nacional no comércio exterior só lhe restava o abastecimento interno que era incapaz de absorver todo açúcar produzido no país, resultando na formação de grandes estoques e preços sujeitos a oscilações no curto prazo e declínio a longo prazo.

Essa “substituição do mercado externo pelo interno” foi especialmente prejudicial para o Nordeste, onde se concentrava a maior parte da produção açucareira do país. Devido à sua localização desfavorável em relação aos maiores centros de comercialização e consumo, aquela região passou a sofrer de forma crescente a competição dos produtores do Centro-Sul. Estes eram beneficiados pela maior proximidade com mercado consumidor e pela não coincidência de sua época de safra com o Nordeste. (GNACCARINI, 1975, P. 329).

Com a situação descrita acima os produtores, principalmente nordestinos clamavam por intervenção estatal no setor para preservar a fatia de mercado que possuíam. De acordo com (VIAN, 2003, p.72) a intervenção estatal não foi necessária, porque, problemas climáticos na Europa e o advento da primeira Guerra Mundial melhoraram a conjuntura do mercado internacional de açúcar, permitindo que a crise brasileira fosse resolvida com a exportação de excedentes.

Essa melhoria no mercado levou os produtores brasileiros a aumentarem suas capacidades de produção. A partir de meados da década de 20 a Europa tinha recuperado seu parque açucareiro, enquanto outros produtores mundiais de açúcar de cana aumentavam a produção. Com isso os preços mundiais entraram em um processo de baixa atingindo patamares mínimos. “Apesar do volume das exportações brasileiras ter sido maior no período de 1921/1930 do que na década anterior, alcançando 810 mil toneladas, o seu valor reduziu consideravelmente, passando a representar apenas 1.4% do valor total das exportações brasileiras”. (CARONE, 1970, p.53).

A crise de 1929 foi um marco na história do complexo açucareiro nacional porque além da estagnação do comércio mundial, no plano interno começou a expansão do setor açucareiro no Centro-Sul em terras antes destinadas a cultura de café. A fertilidade e a topografia das terras do Centro-Sul eram mais favoráveis à produção açucareira que a região Nordeste. Os produtores nordestinos estavam perdendo mercado nacional para os produtores do Sul, por isso pressionavam por intervenção estatal no setor, a qual veio a ocorrer em 1933 com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool. (IAA).

3.4 A TRAJETÓRIA DO INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL (IAA)

No início da década de 30 o complexo açucareiro tinha grandes estoques de açúcar e a produção continuava a crescer excedendo a necessidade de consumo interno. Com o propósito de resolver o problema do setor em 1933 foi criado o IAA cujos objetivos principais eram: “Promover o reerguimento da indústria açucareira e dar solução ao problema do álcool combustível. O primeiro desses objetivos seria alcançado pela eliminação da superprodução e estabilização dos preços. Já o segundo

seria atingido através da construção ou equipamento de destilarias para produção de álcool anidro”.(SZMRECSÁNYI, 1979, p.180).

O Brasil como qualquer outra nação tinha problemas para estabilizar o Balanço de Pagamentos, com a crise de 29 que se estenderia até o final da década de 30. Nesta época o petróleo tinha um peso grande na balança comercial brasileira. A produção de álcool anidro para misturar à gasolina era importante por economizar divisas que eram escassas no país, além de servir como uma válvula de escape para os excedentes de açúcar. Mas a orientação para produzir álcool não foi amplamente seguida pelos produtores que continuaram produzindo açúcar.

Com a intervenção do IAA a produção de açúcar estava baseada em cotas, distribuídas de acordo com a capacidade produtiva de cada usina e as perspectivas de crescimento de mercado. A instalação de novas unidades e a expansão das já existentes devia ser autorizada previamente pelo IAA. (VIAN, 2003). As determinações do órgão regulador não eram respeitadas, os grandes produtores principalmente, os do Centro-Sul, expandiam suas capacidades produtivas. A força política e econômica dos produtores de açúcar do Centro-Sul possibilitava que estes conseguissem a ampliação de suas cotas de produção junto ao IAA depois de ter aumentado suas capacidades produtiva por conta própria.

Também se fez necessário à intervenção do IAA para organizar as relações que se davam entre fornecedores de cana e os usineiros. Ambos viviam em conflito no momento de repartir os lucros do setor. Quando os preços de açúcar estavam altos os usineiros que tinham maior poder apossavam-se de maiores lucros, sem dividir com fornecedores de cana e nas crises de preços da commodity repassavam perdas aos agricultores.

Em 1941 a promulgação do estatuto da lavoura canavieira visava controlar as relações entre usineiros e fornecedores de cana: Foi determinado com o estatuto um limite máximo de 60% do total de matéria-prima processada pela própria usina tomando obrigatória a compra do restante de fornecedores independentes segundo cotas de fornecimento reguladas pelo IAA (MOREIRA, 1989, p.47).

Com a eclosão da II Guerra Mundial as relações comerciais e internacionais estavam prejudicadas, a guerra dificultava a prática de comércio entre as nações, porque algumas em seu esforço de guerra empenharam recursos antes destinados as trocas comerciais com o resto do mundo. A dificuldade à navegação marítima era mais

um complicador do comércio internacional em tempos de guerra. O comércio exterior de açúcar sofreu grande queda neste período, mas os efeitos da guerra prejudicaram o comércio interno de açúcar também.

O comércio de cabotagem tinha na época uma grande importância para o Brasil. Era por meio do qual se processava a maior parte do intercâmbio de mercadorias entre suas várias regiões, especialmente entre norte e sul. A interrupção dessa forma de comércio pela guerra submarina dificultou o abastecimento de açúcar no Centro-Sul, na época ainda efetuado em grande parte pelos produtores do nordeste. “A II Guerra Mundial... chegou ao cúmulo de dividir o país em duas áreas contrastantes: O nordeste com superprodução de açúcar e o Centro-Sul com falta do produto” (VIAN, 2003, p.73).

A falta do produto nos principais centros consumidores do país veio a contribuir para a expansão do complexo açucareiro em áreas que antes da guerra importavam a maior parte do açúcar que consumiam. A principal consequência desse processo foi a transferência do centro dinâmico da agroindústria canavieira do Brasil, da região Nordeste para o Centro-Sul, que ficou visível no início da década de 50. (SZMRECSÁNYI, 1979, p.204).

Com a falta de açúcar no Centro-Sul, o IAA havia suspenso as políticas de cotas enquanto durassem os efeitos da guerra, permitindo que os Estados com déficits do produto pudessem aumentar seu volume de produção. Esta política favoreceu abertamente os Estados do Centro-Sul.

Com o final da guerra, o governo federal baixou um decreto em 1946 determinando a revisão geral das cotas de produção em cada unidade da federação. O decreto levava em conta os seguintes fatores: “exigências de consumo; os índices de expansão da produção de açúcar de cada unidade da federativa; os déficits verificados entre a produção e o consumo dos Estados importadores; e o reajustamento das usinas sublimatadas.” (SZMRECSÁNYI, 1979, p.214).

O Centro-Sul se beneficiou desse decreto porque, sua urbanização seguida de um aumento populacional fez crescer a demanda por açúcar e o decreto permitia aos Estados ampliar suas capacidades de oferta de açúcar para atender suas demandas internas. Esses acontecimentos foram importantes para a consolidação do Centro-Sul como o principal pólo açucareiro do país a partir da segunda metade do século XX.

A década de 1950 foi de expansão da indústria açucareira, determinada pelo crescimento do mercado interno, motivado pelos efeitos de uma intensa industrialização e urbanização no Centro-Sul, além de uma parcela destinada as exportações. (SZMRECSÁNYI, 1979, p.236).

A produtividade no Centro-Sul garantia a seus produtores preços mais compensadores. Em dezembro de 1951 o IAA publicou a resolução n. 619/51 que instituía preços diferenciados para o açúcar, cujo objetivo mais imediato era o de reforçar o poder de competição dos produtores do Nordeste nos mercados da região Centro-Sul.

A resolução n. 619/51 estabelecia um preço de liquidação único para todos os produtores do país, com base no preço fixado para o nordeste, e outro de faturamento, variável conforme a distância entre os centros produtores e os principais consumidores do Centro-Sul. As diferenças verificadas deveriam ser recolhidas aos cofres do Banco do Brasil para constituir um fundo de reequipamento do setor cuja administração caberia ao instituto. (SZMRECSÁNYI, 1979, p.241).

O propósito desta resolução não agradava os produtores do Centro-Sul que pressionaram até conseguir a revogação da mesma. Dessa forma tornou-se inevitável e praticamente irreversível a superação da agroindústria canavieira nordestina pelas usinas do Centro-Sul. A política do IAA se quisesse sobreviver, teria que se submeter, como de fato ocorreu, aos ditames da nova situação, gerados pela maior expansão demográfica e pelo maior poderio econômico político do Centro-Sul. (MELO, 1975). A década de 50 transcorreu sem problemas.

Na safra 1956/57 houve uma melhoria na qual a produção interna atingiu 37,5 milhões de sacas, as quais não encontraram dificuldades para serem escoadas, foram absorvidas facilmente pelas demandas de consumo interno e externo. Nesse período ocorreu uma elevação do consumo per capita no mercado interno, enquanto no mercado externo, verificava-se um aumento na demanda e um sensível aumento de preços em virtude quebra de safra européia de beterraba e instabilidade política e militares em outros países como Polônia, Cuba e Hungria. (MONT´ALEGRE, 1976, p.207).

Diante da conjuntura favorável o IAA baixou uma resolução aumentando a cota nacional de produção para 48 milhões de sacas, sendo as cotas distribuídas de acordo

com a maior produção atingida pelas usinas nos últimos cinco anos, o que resultou no fortalecimento das usinas do Centro-Sul. (SZMRECSÁNYI, 1979, p.247).

No início da década de 60 havia boas perspectivas para o aumento das exportações nacionais, em função da exclusão de Cuba do mercado preferencial dos EUA e também das sucessivas quebras de safra ocorridas naquele país nesse período. Com isso o IAA lançou em 1964 o plano de expansão da agroindústria canavieira nacional objetivando alcançar 100 milhões de sacas em 1971. O crescimento foi maior que o planejado, gerando uma nova crise de superprodução resolvida com auxílio estatal.(VIAN, 2003,p 80). A Crise do início dos anos 70 foi resolvida com o programa de racionalização da agroindústria canavieira, que estimulava a fusão de usinas, aumentando a escala de produção e modernizando as plantas industriais instaladas. A produção de açúcar aumentou 31% na safra 1974/75 e o número de usinas reduziu em 17%, isso foi reflexo das fusões entre usinas além de incorporações de unidades pequenas por outras de porte maior resultando em unidades produtivas modernas com rendimentos de escala e maior produtividade (MOREIRA, 1989, p.52).

O fato relevante no plano de expansão citado acima é o grande reajuste de cotas concedidos aos Estados de São Paulo e Paraná que passaram a deter em conjunto quase 40% do limite nacional de produção. (SZMRECSÁNYI, 1979, p.247).

As exportações de açúcar haviam crescido gradualmente atingindo o percentual de 50% da produção nacional na safra 1972/73, começaram a declinar a partir da safra seguinte em função do fechamento do mercado preferencial norte americano, da recuperação da produção europeia e aumento na produção de vários países produtores induzidos pelos bons preços internacionais.

Entre os fatores que mudaram o complexo canavieiro destaca-se a industrialização no Centro-sul seguida de um adensamento populacional formando um grande mercado consumidor capaz de estimular a agroindústria açucareira. Há também fatores específicos que contribuíram para o fortalecimento do complexo açucareiro no Sul: os meios de produção liberados em virtude da decadência da cultura do café, principalmente o fator terra, indústria de equipamentos pesados e os preços compensadores proporcionado pelo IAA.(MELO, 1975, p 165).

A produtividade nordestina de açúcar era inferior ao Centro-Sul tanto no campo rural quanto industrial, implicando num alto custo de produção que afetava sua margem de lucros. Margem esta que explica o baixo dinamismo e menor crescimento da

produção açucareira do Nordeste. No campo rural, o fator negativo para o nordeste era a topografia que dificultava a mecanização, enquanto as terras no centro sul eram planas ou levemente onduladas.

No campo industrial havia o problema do tamanho do parque industrial e sua eficiência esse problema reside no fato de que devido o parque fabril açucareiro não ter capacidade de moagem necessária para receber e transformar a cana no período ideal de maturação. Por isso os produtores tinham que aumentar o tempo de colheita o que comprometia o rendimento da matéria prima.(MELO, 1975, p175).

3.5 A RELAÇÃO ENTRE A POLITICA AÇUCAREIRA DA UE E O BRASIL.

Desde o Brasil colônia o açúcar destacou-se, como seu principal produto destinado à exportação. A hegemonia brasileira, no comércio internacional de açúcar perdurou até o século XIX. No começo do século XIX quando iniciou-se no norte da França, a produção de beterraba, visando acabar com a dependência do açúcar de cana das colônias, a única fonte de aprovisionamento na época. A cultura de beterraba estendeu pouco a pouco por toda a Europa. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2003).

Quando a produção de açúcar de beterraba começou a tornar-se importante na Europa, com uma escala de produção capaz de atender as necessidades do mercado interno, a melhoria do transporte marítimo na segunda década do século XIX tomou-se, uma ameaça aos seus campos de beterraba porque o açúcar de cana proveniente de regiões tropicais chegava até o continente europeu a um custo menor que o açúcar produzido internamente. Para manter sua produção os países europeus protegiam seus produtores de açúcar com subsídios à produção e taxaço das importações.

Em meados do século XIX era forte a competição entre o açúcar de beterraba produzido na Europa e o açúcar de cana procedente de regiões tropicais, ambos disputando o mercado dos países ricos. Os europeus fortaleciam sua posição através de subsídios à produção e à exportação, além de executarem uma política discriminatória em detrimento da importação do açúcar de cana com a aplicação de pesados impostos aduaneiros. (MONT´ALEGRE, 1976, p. 176).

Na última década do século XIX a indústria de açúcar de beterraba européia era servida por processos técnicos mais sofisticados, maiores capitais e de amparo

fiscal, sendo a fornecedora quase que exclusiva do produto para o continente europeu, e atendendo um mercado atendido pelos países produtores de açúcar de cana. Com isso na safra de 1925/1926 o açúcar de beterraba correspondia a mais de um terço da produção mundial de açúcar. (MONT´ALEGRE, 1976).

No século XX o açúcar de beterraba, tomou-se, portanto a alternativa para os países importadores, que buscavam a auto suficiência no produto na Europa. A vantagem do açúcar de beterraba é que quando ocorria uma crise de abundância, era possível corrigir o problema na safra seguinte, devido à facilidade de alternância ou associação de culturas, enquanto na área canavieira isso só era possível no longo prazo. O problema do açúcar de cana é ciclo produtivo da cana-de-açúcar que após o plantio tem uma vida útil de cinco a seis anos com safras anuais dificultando a rotação de cultura em uma cultivada com cana-de-açúcar. Com isso um excesso de produção na região produtora de açúcar de beterraba, que também é importadora de açúcar resulta em um ônus aos exportadores de açúcar de cana que tem que arcar com a responsabilidade de reter em seus territórios os excedentes do produto no mercado mundial.

Apesar das inconveniências causadas pela política açucareira dos países europeus, até meados do século XX eles participaram de todos os acordos internacionais do açúcar. As coisas mudaram após a criação do Mercado Comum Europeu e sua política agrícola comum (PAC) órgão comunitário cujo principal objetivo era levar a UE a auto suficiência em produtos agrícolas. Para fortalecer sua política agrícola a Europa apoiava seus agricultores ajudando-os com subsídios a produção e comercialização de seus produtos. Com a criação Mercado Comum Europeu, seus países membros não participaram mais dos acordos internacionais de açúcar. A UE privilegiava o açúcar produzido internamente e o pouco que ainda precisava importar vinha de um acordo preferencial que a Comunidade Européia firmou com ex-colônias e os países ACP.(dos países do Caribe, África e Pacífico).

3.5.1 A POLITICA AGRICOLA DA UNIÃO EUROPÉIA

Em 1957 com o tratado de Roma foi criada a Comunidade Econômica Européia (CEE) para a qual a agricultura era essencial. Pois havia uma preocupação com a produção e oferta de produtos agrícolas objetivando atender a demanda européia para esses produtos em sua totalidade. Para atingir esse objetivo estabeleceu-se um tratado com uma política agrícola comum entre os países membros da CEE.

Enfim, em 1962 são expostos os três princípios que deveriam nortear o comportamento da Política Agrícola Comum (PAC): i) a unicidade do mercado, garantida pela eliminação de barreiras ao comércio agrícola interno à comunidade e substituição dos sistemas nacionais de intervenção igualando os países membros na concorrência pelos mercados; ii) a preferência comunitária que favorecia a produção doméstica através de tarifa variável; iii) a solidariedade financeira, garantia que todo o ônus gerado pela intervenção seria dividido pelos países membros através do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), que financiaria o suporte aos preços e os subsídios as exportações, com recursos do orçamento da Comunidade. (MOURA FILHO, 2001, P. 3).

Assim, os preços aos produtores seriam mantidos em níveis elevados, através de preços comuns, válidos em toda comunidade, amparando irrestritamente todos os produtores e suas respectivas produções.

Dentro da PAC o principal instrumento da política de preços e mercados é a Organização Comum de Mercado (OCM), cuja função era instituir um conjunto de normas comunitárias que regulam a produção e comercialização de um determinado produto ou derivados de um mesmo produto. (MOURA FILHO, 2001).

O objetivo de cada OCM é intervir no mercado para conseguir que determinados preços de produtos específicos sejam alcançados. Para atingir tal meta a OCM subvenciona a produção até um patamar no qual o produtor tenha algum lucro. Em casos de excesso retira produtos do mercado, substitui culturas excedentes por outras deficitárias e subvenciona a exportação de produtos.

Em termos gerais, os objetivos das OCMs foram alcançados mas geraram alguns efeitos negativos, como: excedentes de produção; altos preços para o consumidor europeu; custos desproporcionais para o orçamento comunitário; prejuízo para produtores de países extra comunitários; (MOURA FILHO, 2001, p. 5).

Em 1968 surge a OCM do açúcar com mecanismos de gestão da produção e oferta de açúcar baseadas nos seguintes princípios:

_ Sistema de quotas de produção, com pagamento de preços garantidos para a produção correspondente ao consumo europeu (açúcar A) e para o açúcar em grande parte exportado para o mercado mundial graças a subsídios financiados pelos próprios produtores (açúcar B). O açúcar excedente (chamado "açúcar C") é vendido no mercado mundial e o preço pago aos produtores de beterraba é o preço mundial (em média, três vezes menor que a cotação europeia).

_ Forte proteção das fronteiras, para proteger o mercado europeu das importações a preços baixos dos outros países.

_ Acordos de importação preferenciais (açúcar de cana bruto do Protocolo do Açúcar) que favorecem 19 países da África, Caribe e Pacífico (ACP) e a Índia, com o mesmo preço praticado na Europa, para uma quantidade em parte fixa e em parte negociada cada ano. Este açúcar é depois reexportado como açúcar refinado para fora da União Europeia graças a subvenções advindas do orçamento europeu. (POLÍTICA AGRÍCOLA EUROPEIA, 2004).

Concomitantemente no final da década de 1960 o Brasil dera início a uma política externa agressiva com intuito de aumentar suas exportações de açúcar, embora o país já fosse o produtor mais competitivo do mundo. No entanto a política açucareira da UE nesse período já atrapalhava os planos do Brasil, fechando o mercado europeu ao açúcar brasileiro, além de se transformar em exportadora líquida de açúcar em meados da década de 1970. (MOURA FILHO, 2001)

Como consequência interna da política açucareira da UE, atualmente a superfície de beterraba plantada na Europa dos 25 países é de aproximadamente, 2,6 milhões de hectares, distribuídos a 350 mil produtores de beterraba. De acordo com os números da safra de 2002/2003 houve uma produção de 21 milhões de toneladas, além de importações (protocolo do açúcar e outros regimes) de 2 milhões de toneladas. O consumo total foi de 17 milhões de toneladas, enquanto as importações atingiram 5 milhões de toneladas. (COMUNICAÇÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2004).

Entre os fatores externos o impacto nos países ACP beneficiários do protocolo do açúcar é positivo, pois garantem a esses, receitas de exportações estáveis. Por

outro lado à exportação europeia de açúcar B e C para mercado mundial, assim como a reexportação do açúcar ACP e Indiano tem efeitos negativos no mercado mundial.

O custo médio com restituições às exportações, é US\$ 596 por tonelada de açúcar, esse pagamento decorre da diferença entre os preços do produto na União Europeia de US\$ 800 e preço desta commodity no mercado mundial US\$ 200. no mercado internacional (UNICA). A renda dos produtores europeus é mantida por preços mínimos sustentados oficialmente para cada tonelada produzida.

O Brasil, Tailândia e Austrália questionaram essa subvenção à exportação de açúcar europeia em um painel na OMC e obtiveram ganho de causa. Em sua sentença a OMC condenou as exportações de açúcar da UE que exceder a 400 mil toneladas quantia permitida por um acordo no GATT em 1994. Atualmente a UE exporta algo em torno 4 a 5 milhões de toneladas de açúcar com auxílio de subsídios. Portanto quando tiver que cumprir as determinações da OMC previstas para o final de 2006 a UE deixará de exportar aproximadamente 4 milhões de toneladas de açúcar devido ao seu alto custo de produção. (COMUNICAÇÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2004).

4 EVOLUÇÃO DO MERCADO DE AÇÚCAR

Esse capítulo aborda as mudanças estruturais ocorridas na indústria açucareira nacional bem como as que ocorreram no mercado interno e externo que contribuíram para consolidar a hegemonia do produto brasileiro no mercado mundial.

Até a década de 1980, o açúcar bruto foi, em termos de valor e volume, o tipo que mais benefícios trouxe à Balança Comercial do Brasil. Contudo, na década de 1990, o período pós-desregulamentação⁴ coincide com aquele no qual tanto a produção como as exportações brasileiras cresceram. Segundo VIAN (2003), pode-se creditar o crescimento das exportações brasileiras de açúcar a motivos de origem interna e externa. De origem externa, cita o fim do acordo bilateral entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Cuba (URSS-Cuba), que possibilitou ao Brasil ocupar, em parte, o lugar de Cuba nesse mercado além da abertura do mercado Asiático ao produto brasileiro. No âmbito interno destaca-se a liberalização das exportações em julho de 1994, que encerrou o regime de quotas tarifárias, que taxava em 40% o volume de açúcar exportado em quantidade superior ao estabelecido como quota de exportação nacional e a crescente exportação oriunda do Estado de São Paulo, respaldada pelos baixos custos de produção em relação ao de outras regiões do Brasil e do mundo. Especialmente na região Centro-Sul, as exportações cresceram a taxas superiores às praticadas anteriormente tendo o açúcar cristal crescido sua importância nesse período por ser um produto diferenciado no mercado.

São Paulo é respeitado por sua alta produtividade e excelente desenvolvimento ambiental, com considerável potencial de expansão. A produção de cana-de-açúcar da Região Norte-Nordeste caracteriza-se por menor produção e maiores custos, comparativamente à região Centro-Sul. O baixo custo de produção de açúcar de São Paulo e da região Centro-Sul em relação ao Norte-Nordeste e outros produtores do mundo é descrito na tabela 2.

⁴ Extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool em 1993.

TABELA 2 - CUSTO MÉDIO NA PRODUÇÃO DE AÇÚCAR NAS REGIÕES DO BRASIL E NO MUNDO E NOS MAIORES EXPORTADORES.

Origem da Produção	U S\$/ Tonelada
Brasil	
Estado de são Paulo	165
Região Centro-Sul	180
Região Norte-Nordeste	210
Mundo (média)	
De cana-de-açúcar	320/364
De beterraba	612/737
Maiores Exportadores ⁵	
Açúcar de Cana	268/334
Açúcar de Beterraba	565/713
HSCF (adoçantes/Milho)	309

FONTE: ÚNICA/ LMC INTERNACIONAL, CITADO POR COSTA (COSTA, 2003 p.05)

Outros fatores da competitividade do complexo açucareiro brasileiro vão desde a produção da matéria-prima (cana-de-açúcar) até a comercialização dos derivados, (açúcar, álcool e outros subprodutos); Características estruturais tais como relevo, clima, processo de produção e mão-de-obra são responsáveis diretamente pelo sucesso do setor sucroalcooleiro; e a predominância na área industrial de usinas mistas, que correspondeu na safra 2003/04 a 208 usinas, em detrimento das usinas exclusivas, que produzem apenas açúcar ou só álcool, correspondendo respectivamente naquela safra a 16 e 82 usinas.

Os fatores da vantagem competitiva do açúcar brasileiro, segundo o Ministério da Agricultura, podem ser resumidos em duas vertentes bem definidas: as áreas agrícola e industrial. Quanto à produção agrícola, os fatores de sucesso estão nas terras planas e férteis, nas características do clima, no cultivo sem irrigação convencional, na utilização de resíduos da produção como adubação, no alto rendimento por unidade de área cultivada, e no amplo domínio da tecnologia de geração de novas variedades de cana. Quanto à produção industrial, os fatores que contribuem para competitividade de sucesso são: as usinas mistas capazes de produzir

⁵ União Europeia, Tailândia, Austrália, Cuba, Guatemala, África do Sul.

tanto açúcar quanto álcool dependendo de qual desses produtos apresentar melhor preço no mercado no período de safra, no baixo custo da energia térmica, mecânica e elétrica com a queima do bagaço, utilização integral da matéria-prima, fertiirrigação com baixo custo, elevado conhecimento tecnológico e aplicação de capital; e modernização empresarial e administrativa.

4.1 ESTRUTURAS DAS EMPRESAS

Com o fim da intervenção estatal no complexo canavieiro no início dos anos 90 as características herdadas da longa fase de planejamento e controle era de uma produção agrícola e fabril em usinas, com competitividade fundamentada em grande medida, em baixos salários e na expansão extensiva da produção. As diferenças técnicas eram enormes quando se comparava o Nordeste com o Centro-Sul, tendo essa região grandes vantagens em relação à primeira.(VIAN & BELIK, 2002)

Com a extinção do IAA o órgão que definia as condições de produção do setor canavieiro, as usinas passaram a seguir seus campos organizacionais capitaneados por associações e cooperativas das empresas do setor. Após a desregulamentação do complexo houve tentativas de auto-regulação por parte das associações e cooperativas, mas interesses distintos dificultavam um acordo. Outro impacto da extinção do IAA foi que esta deu origem a diferentes estratégias dos agentes econômicos com novas estruturas competitivas, fusões e um processo de migração de capitais para as áreas de fronteiras do Centro-Sul que possuíam vantagens como topografia de terrenos e infraestrutura que implicavam em menores custos de produção. (VIAN, 2003).

VIAN (1997), mostra que o setor sucroalcooleiro nacional possui algumas características dos oligopólios concentrados, como a fabricação contínua de açúcar e álcool, a elevada concentração técnica e as altas economias de escala. No entanto, o setor é composto por um grande número de empresas características de oligopólios competitivos. Há um elevado número de pequenas e médias empresas que em conjunto controlam uma parcela significativa da produção nacional de açúcar. O grande número de empresas é herança da intervenção estatal, que mantinha essas empresas atuando no mercado além de ser uma barreira à entrada de novas usinas.

É interessante destacar também que o processo de crescimento das pequenas unidades (desconcentração técnica) não foi acompanhado pela desconcentração de capitais. O complexo canavieiro vem passando por um processo de desconcentração técnica desde o início da década de 90, mas, ao mesmo tempo, há uma centralização e concentração de capitais, cujas conseqüências se manifestam com o fechamento de empresas nas duas macro-regiões produtoras. (VIAN, 2003).

Com a desregulamentação do complexo canavieiro as empresas ficaram expostas à concorrência. Por isso buscaram novas alternativas para se manterem no mercado investindo em novas técnicas de produção e diversificação de produtos produzindo açúcares para nichos específicos de mercado seja para o varejo ou consumo industrial.

As empresas têm adotado diversificação produtiva almejando a obtenção de maiores lucros e garantia de crescimento a longo prazo, mas também pode estar ligada a questões de sobrevivência da empresa diante das transformações no mercado. Um caso de diversificação razoavelmente intenso é o da integração para frente, com grupos usineiros buscando elevar o valor agregado de sua produção controlando seus canais de comercialização, de açúcar. O novo ambiente de competição obrigou a busca de estratégias empresariais voltadas para o mercado. Conforme VIAN (2003), adotou-se a estratégia de diferenciação de produtos, que compreende a criação de atributos de marcas, preços, embalagens, busca de nichos de mercado, como os de “açúcar light” ou segmentos novos, como a produção de açúcar líquido para consumo da indústria de alimentos e bebida.

Na busca de eficiência para redução de custos, as usinas têm adotado inovações nos seus sistemas logísticos para transferência da cana-de-açúcar no campo, atreladas à mecanização do plantio e do corte. Na unidade industrial, a automação no controle de processos visa a obter a uniformidade do produto e o aumento da produtividade da capacidade instalada, principalmente na produção do açúcar de melhor qualidade.

Observam-se também mudanças nas formas de gestão empreendidas nas empresas com enfoque a processos, ao invés de serem pautadas em estruturas funcionais como eram anteriormente. Nesse sentido, aumenta a importância da integração das áreas agrícola, industrial e comercial, com conseqüentes mudanças nos relacionamentos a montante e a jusante na cadeia produtiva.

A estratégia adotada no setor aponta para uma mudança na lógica de acumulação, que deixou de ser extensiva com aumento da produção, baseada no aumento da área plantada, para se tornar intensiva em capital com aumento de produtividade, redução da área plantada e aumento da produção. Estas estratégias permitem que se minimize o risco de queda de receitas e lucros, em épocas de preços baixos, além de permitir o melhor uso dos recursos produtivos ociosos que surgem com a especialização e adoção de inovações tecnológicas. (VIAN, 2003)

Pelo fato do açúcar ser um produto inelástico, a diferenciação do produto auxilia as indústrias na conquista e fidelização de novos mercados. Outro fator relevante na diferenciação de produtos é que as usinas passam a interagir diretamente com os consumidores quando industrializa e distribui seu produto, ao invés de dependerem de grupos atacadistas. Entre os exemplos de diferenciação de produtos na produção de açúcar encontram-se: açúcar cristal e refinado destinado ao consumo das famílias, o açúcar industrial com características específicas aos produtos de determinados clientes (exemplo indústria de refrigerantes e de alimentos). Isso dá à usina que desenvolve tal produto a garantia de ser um fornecedor preferencial.

Conforme demonstrado acima as usinas apresentam características bastante heterogêneas quanto ao tamanho das unidades produtivas, localização geográfica das usinas, perfis financeiros e administrativos nas empresas com diferentes custos de produção e níveis de eficiência. Esta heterogeneidade se manifesta nas estruturas produtivas e administrativas das empresas. Neste contexto observa-se a emergência de várias estratégias competitivas, acionadas pelas empresas para manter ou ampliar sua participação no mercado, uma forma de estratégia é a integração para frente, com grupos usineiros buscando elevar o valor agregado de sua produção controlando seus canais de comercialização, seja de açúcar ou de álcool. A mecanização de plantio e colheita da cana-de-açúcar é outra prática que vem ganhando corpo nos últimos anos, além das fusões entre empresas formando grupos empresariais competitivos.

A maioria das usinas ainda tem administração familiar, pouco profissional extremamente hierarquizada e burocrática. São usinas arcaicas que usam pouca tecnologia com postos administrativos ocupados por amigos e familiares dos principais acionistas. Por outro lado, algumas empresas se modernizaram usando as últimas tecnologias de produção e administração. (VIAN, 2003, p.177).

Com a expansão da produção de açúcar no final da década de 90 os preços caíram criando dificuldades financeiras para as empresas do complexo açucareiro. Para recuperar a competitividade perdida precisaram reestruturar-se para sobreviver frente ao menor preço do açúcar no mercado. O setor passou por uma rápida modernização, a mecanização avançou para se adequar à legislação ambiental e reduzir os custos de produção além do avanço das formas de administração industrial. Muitas empresas profissionalizaram a gestão, enquanto outras continuam sendo administradas por familiares, mas capitaneadas por uma nova geração preparada em escolas de renome e com experiência prévia em grandes empresas.

Mas todas essas mudanças não são garantia de expansão em um mercado com baixas taxas de crescimento do consumo, no qual os baixos custos são cada vez mais importantes. Por isso começa um processo de fusões e aquisições que está mudando a face do setor ao permitir ganhos de escala na produção de açúcar, redução de despesas por meio da integração das estruturas administrativas e de produção e uso racional de terras nas regiões tradicionais. Outro ponto a ser destacado é a entrada do capital estrangeiro no setor através da compra de empresas no Centro-Sul.(VIAN, 2003, p.179). São quatro os tipos de fusões e aquisições registrados no Centro-Sul:

a) Fusões por sinergia que consiste na união acionária de duas ou mais usinas cuja finalidade é aumentar a eficiência produtiva proporcionando maiores margens de ganhos para ambas empresas pelo aumento no volume de matéria prima processada, otimização na utilização dos equipamentos instalados e sinergia administrativa;

b) aquisições de empresas descapitalizadas por empresas com boa situação financeira para proporcionar a estas ganhos de escalas e sinergia administrativa;

c) entrada de capitais do Nordeste em busca das melhores terras para cultivo e proximidade de mercado consumidor no Centro-Sul;

d) fusões com capital estrangeiro, consistem na fusão de empresas nacionais com empresas internacionais para constituir os grandes grupos de produção e comercialização de açúcar otimizando os ganhos em toda a cadeia de produção e comercialização de açúcar. O principal exemplo é união do grupo Cosan de São Paulo com a FBA um grupo francês que atuava no Brasil tornando-o maior grupo exportador de açúcar do mundo.(VIAN, 2003). "O grupo Cosan segue a tendência do mercado de concentração do setor nas mãos de companhias mais profissionalizadas, reforçada no

Brasil com a entrada de multinacionais na administração de usinas". (VIAN, 2003, p.184)

4.2 A MUDANÇA NOS ESTADOS PRODUTORES DE AÇÚCAR

Um dos primeiros impactos da desregulamentação foi à descentralização da produção de açúcar, as destilarias autônomas do Centro-Sul diversificaram suas atividades passando a produzir açúcar e álcool, ficando mais flexíveis para acompanhar as tendências do mercado sucroalcooleiro. A tabelas 3 mostra a evolução da produção e exportação nacional de açúcar, e a participação das principais regiões produtoras a partir dos anos 90, evidenciando a crescente participação do Centro-Sul na produção em detrimento do Nordeste.

TABELA 3 - PRODUÇÃO, EXPORTAÇÃO E CONSUMO DE AÇÚCAR NO BRASIL E REGIÕES SELECIONADAS NOS ANOS 90. (Milhares de sacas – 60 kg)

Safr	Produção Brasil	%		Exportação Brasil	%		%
		Produção Centro-Sul	Produção Nordeste		Exportado	Exportado Nordeste	
1990/91	122.755	61,0	39,0	23.421	23,2	85,2	14,8
1991/92	143.405	67,8	32,2	28.407	19,8	76,5	23,5
1992/93	154.354	66,0	34,0	35.744	23,1	61,2	38,8
1993/94	154.564	75,5	24,5	42.583	27,5	33,8	66,2
1994/95	195.441	72,6	27,4	69.456	35,5	44,4	55,6
1995/96	210.880	73,6	26,4	75.280	35,7	36,3	63,7
1996/97	227.720	76,7	23,3	80.057	35,2	30,9	69,10
1997/98	248.510	76,3	23,7	102.052	41,1	33,6	66,4
1998/99	299.361	84,5	15,5	107.051	24,8	12,8	87,2
1999/00	317.714	88,7	11,3	118.995	37,4	-----	-----

FONTE: VIAN, 2003

Os principais estados produtores de cana-de-açúcar, considerando a média da produção da safra 2002/03, são: São Paulo (60,6%), Paraná (7,5%), Alagoas (7,0%), Pernambuco (4,6%) e Minas Gerais (4,5%). No geral, a agroindústria canavieira do Estado de São Paulo aparece como a mais dinâmica do país. Entre as safras 1988/89 e 2001/02, a produção de açúcar da Região Norte-Nordeste cresceu à taxa de 0,9% a.a., enquanto que na Região Centro-Sul o crescimento foi de 11,5% a.a., resultando em uma expansão nacional de 8,6% a.a. Considerando a média das safras 1999/00 e 2001/02, a Região Centro-Sul produziu próximo de 83% do total nacional. O estado

que mais se destaca nessa produção é São Paulo, que representou, na safra 2002/03, 60% das produções da Região Centro-Sul e nacional. (ÚNICA. 2003).

A tabela 4 mostra a evolução da concentração de unidades produtoras de açúcar no Brasil. O aspecto importante é a crescente concentração das unidades produtoras em regiões pioneiras as quais já possuíam boa parte das unidades produtoras, como Paraná, Minas Gerais, São Paulo e Goiás na aceleração produtiva do Centro-Sul.

TABELA 4 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E REGIÕES NA PRODUÇÃO TOTAL DE AÇÚCAR NOS ANOS 90.

ESTADO/ REGIÃO	UNIDADES PRODUTORAS DE AÇÚCAR(% do total)				
	1991/92	1995/96	1998/99	1999/00	2000/2001
Espírito Santo	0,32	0,39	0,30	0,24	0,12
Goiás	1,15	1,79	1,90	1,93	2,64
Mato Grosso	0,50	2,09	2,69	2,55	2,27
Mato G. do Sul	0,50	1,07	1,40	1,67	1,71
Minas Gerais	4,05	3,36	3,48	4,21	3,89
Paraná	2,51	4,39	6,93	7,50	7,04
Rio de Janeiro	3,50	3,18	2,08	1,88	1,14
São Paulo	53,35	57,25	65,73	68,67	64,34
Centro-Sul	66,20	73,62	84,51	88,65	83,15
Norte/ Nordeste	33,80	26,38	15,49	1,35	16,85

FONTE: VIAN (2003)

4.3 EVOLUÇÃO NACIONAL E MUNDIAL DAS EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR

No Brasil a oferta de açúcar para o mercado exterior, é uma função do aumento do preço de exportação, da desvalorização cambial que causa significativo aumento das exportações brasileiras. Por outro lado, um aumento da renda interna e do preço doméstico tem reflexos negativos sobre o quantum exportado. Os efeitos mais expressivos de uma mesma variação percentual nas condicionantes das exportações sobre o quantum exportado de açúcar ocorrem no caso da variável renda interna.

No contexto internacional, a representatividade do produto brasileiro aumentou de forma expressiva nos últimos anos. O Brasil é o maior produtor de açúcar do mundo, ultrapassando a produção da Índia e da União Européia e, no ano-safra

1997/98, tomou-se o maior exportador mundial desse produto, posição que mantém até os dias atuais.

De acordo com dados da safra 2001/02, o Brasil foi o principal produtor mundial seguido pela Índia, União Européia, China, EUA, Tailândia, México, Austrália e Cuba (United States Department of Agriculture – USDA, 2002). Na safra de 2002, a produção e exportação brasileira de açúcar representaram 15,2% e 28,7%, respectivamente, do total mundial. Da safra 1992/93 à 2001/02, a produção mundial cresceu a uma taxa de 2,4% a.a. e a brasileira de 8,7% a.a. Quanto à exportação, o comércio mundial teve uma ampliação à taxa de 4,0% a.a., sendo que as exportações brasileiras aumentaram 17,7% a.a.

No período que compreende os anos-safra 1992/93 a 2001/02, as exportações brasileiras representaram em média 42,2% do total produzido no país (vide a tabela 5). Do total exportado, a maior parte refere-se ao açúcar na forma bruta, sendo o restante da categoria de açúcar branco, que inclui o cristal e o refinado. A participação da receita de exportação de açúcar na receita total de exportações brasileiras apresentou uma média de 3,9% nos últimos anos.

O Brasil é o produtor mundial mais competitivo, com um custo de produção que oscila entre U\$ 165 a U\$ 200 por tonelada. Esse nível de custo garante a inserção competitiva no mercado internacional deste produto com um preço de U\$ 200. A produção de açúcar é competitiva quando comparada ao custo de produção de açúcar da União Européia entre US\$ 600 e US\$ 760 e os demais países com custo superior a US\$ 200 que é o preço no mercado internacional (BETING, 2004).

A produção de açúcar ocupa 50% da produção de cana cultivada no Brasil. No período de 1998/1999 a 2004/2005, o avanço da cadeia produtiva se concentrou mais no açúcar, que passou de 18 milhões para 25 milhões de toneladas. O crescimento médio do volume exportado nos últimos 15 anos foi de 24,3 %, sendo que o maior índice foi registrado no ano de 1995, quando às exportações aumentaram 81,74 %. O ano 2000 registrou forte queda no volume exportado, - 46,26%. Em 2001 houve forte recuperação no volume exportado o qual cresceu 71,8 %, voltando ao crescimento médio do período com uma pequena queda em 2003.

Enquanto o volume exportado teve um crescimento expressivo o mesmo não ocorreu com os preços do açúcar, os quais ficaram estáveis ou quedas inexpressivas até 1996. A partir de então os próximos anos foram de baixas no preço internacional

atingindo o menor patamar em 1999 quando chegou a US\$ 157,91 a tonelada uma queda de 32% nos preços. A recuperação nos preços é pequena a partir do ano 2000 e não há perspectivas de melhoras expressivas, enquanto o açúcar for uma commodity protegida por subsídios e tarifas viabilizando a produção em nações menos competitivas, garantindo excesso do produto e distorcendo o preço mundial.

TABELA 5 - EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR DE 1989 A 2004
EM Qt EXPORTADA E A VARIAÇÃO % ANUAL , US\$ Mil, PREÇO
MÉDIO EM US\$ FOB E A VARIAÇÃO % ANUAL.

ANO	Qt Export Ton	Δ % anual	Valor em US\$ Mil	Preço Médio US\$ Fob	Δ % anual Preço
1989	1.053.035	—	305.672	290,28	—
1990	1.540.920	46,33	525.813	341,23	17,55
1991	1.655.487	7,43	441.654	266,78	- 21,82
1992	2.411.356	45,66	598.840	248,34	- 6,91
1993	3.057.807	26,81	786.367	257,17	3,56
1994	3.432.683	12,26	991.589	288,87	12,33
1995	6.238.712	81,74	1.918.287	307,48	6,44
1996	5.377.935	- 13,8	1.608.746	299,14	- 2,71
1997	6.375.665	18,55	1.772.455	278,00	- 7,07
1998	8.371.312	31,10	1.943.433	232,15	- 16,49
1999	12.100.110	44,55	1.910.693	157,91	- 31,98
2000	6.502.374	- 46,26	1.199.111	184,41	16,78
2001	11.173.314	71,83	2.279.079	203,98	10,61
2002	13.254.299	18,62	2.093.636	157,96	- 22,56
2003	12.9143.80	- 2,56	2.140.002	165,71	4,91
2004	15.763.925	22,06	2.640.227	167,49	1,07

FONTE: BRASIL, ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR – ALICE EABORAÇÃO:
SPC/ MAPA

Portanto a competitividade brasileira na produção e exportação do açúcar está no baixo custo de produção agrícola e industrial, Segundo COSTA ao analisar os custos de produção do açúcar pode-se verificar na tabela 6 que apresenta o custo de produção por país, que o menor custo de produção do mundo é apresentado pela região Centro-Sul do país.

TABELA 6 - CUSTO DE PRODUÇÃO DE AÇÚCAR EM ALGUNS PAÍSES

PAÍSES	CUSTO DE PRODUÇÃO US\$ POR TONELADA	
Brasil	Estado de são Paulo	165
	Região Centro-Sul	180
	Região Norte-Nordeste	210
África do Sul		206,1
Austrália		247
Tailândia		308,6
União Européia		661,4
Japão		952,4

FONTE: COSTA 2003

Por isso o destaque não só na produção, mas também nas exportações de açúcar, vai para a região Centro-Sul. No ano de 2003, enquanto a região Norte-Nordeste cresceu 2,2% o volume embarcado para o exterior, a região Centro-Sul foi responsável por um crescimento de 10,7% nas exportações de açúcar.

Além da ênfase dada à região Centro-Sul, os destinos das exportações também devem ser abordados. O principal destino das exportações brasileiras de açúcar na safra 2002/03 foi a Ásia (participação de 37%), englobando países como Rússia, Malásia, Cingapura, China e Indonésia. Em seqüência encontram-se os mercados da África (27,9%), Oriente Médio (18,1%), Leste Europeu (8,4%), América do Norte (4,5%) e outros mercados (4,2%). (UNICA. 2004).

TABELA 7 - DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRA DE AÇÚCAR EM
2004 EM TONELADAS

TABELA 7 - DESTINO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRA DE AÇÚCAR EM
2004 EM TONELADAS

DESTINO	Açúcar Bruto	Açúcar Refinado	Açúcar Total
MERCOSUL	95.737	43842	139579
Argentina	18	4.517	4.533
Demais países Mercosul	95.571	39.327	134898
Aladi Exceto México		242.182	242.182
NAFTA	1.407.569	56.692	1.464.261
Estados Unidos	500.506	827.737	132.8243
Demais Países do Nafta	906.810	1.499.682	2.406.492
Demais Américas		14.355	14.355
União Européia	285.914	94.068	379.982
EUROPA ORIENTAL	5.276.358	675.230	5.951.588
Rússia	4.690.097	30677,99	616.937
Demais Países E. Oriental.	586.259	644.552	123.0811
Demais Países E. Ocidental.	58.237	100.766	159.003
ÁSIA	1.613.793	1.138.575	2.752.368
China		1.043	1.042
Japão	1.664	2.662	4.326
Demais Países da Ásia	1.612.124	1.134.854	2.746.978
ORIENTE MÉDIO	1.583.064	3.076.150	4.659.214
OCEANIA		489	489
TOTAL	10.262.435	5.341.583	15.604.018

FONTE: BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA

Diversos países produtores de açúcar de cana destacam-se no cenário internacional. Dentre eles podemos citar o Brasil, que segundo USDA na safra de 2002/03 produziu 16% de uma produção total de 143 milhões de toneladas de açúcar. Outros países que marcaram presença foram à Índia, China, Estados Unidos e Tailândia. O único produtor que se destaca produzindo açúcar de beterraba é a UE. A tabela 7 com a evolução dos principais produtores de açúcar do mundo mostra que o Brasil tomou-se o maior produtor de açúcar do mundo a partir da safra de 1997/98.

TABELA 8 - MAIORES PRODUTORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR, EM 1000
TONELADAS PARA AS SAFRAS DE 1993/94 A 2001/02.

Período	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Mundo	116.032	122.220	123.009	124.899	130.709	136.420	129.978	133.205	138.313
Brasil	12.500	13.700	14.650	15.700	18.300	20.100	17.100	20.350	22.950
UE	16.761	17.234	18.221	19.305	17.818	19.498	18.520	16.238	17.589
Índia	16.410	18.225	14.616	14.592	17.436	20.219	20.480	19.380	18.550
China	6.299	6.686	7.789	8.631	8.969	7.525	6.849	8.760	8.970
EUA	7.191	6.686	6.536	7.276	7.597	8.203	7.869	7.261	7.938
Tailândia	5.448	6.223	6.013	4.245	5.386	5.271	5.107	6.355	6.000
Austrália	5.196	5.049	5.659	5.567	4.997	5.448	4.162	4.610	5.301
México	4.556	4.660	4.835	5.490	4.985	4.997	5.223	5.393	5.305
Cuba	3.300	4.452	4.200	3.200	3.760	4.060	3.500	3.600	3.600
Paquistão	3.212	2.643	2.560	3.805	3.791	2.595	2.648	3.006	3.210
Colômbia	2.071	2.002	2.132	2.154	2.199	2.330	2.225	2.300	2.305
Af.do Sul	1.770	1.669	2.408	2.413	2.646	2.685	2.895	2.542	2.725
Turquia	1.678	1.375	2.025	2.372	2.947	2.348	2.756	1.796	2.336
Guatemala	1.333	1.334	1.566	1.720	1.561	1.617	1.632	1.910	1.789
Argentina	1.180	1.590	1.380	1.750	1.830	1.670	1.540	1.600	1.550
Rússia	1.655	2.060	1.710	1.350	1.300	1.500	1.550	1.630	1.700
Ucrânia	3.600	3.800	2.935	2.032	2.000	1.720	1.687	1.790	1.900
Egito	1.088	1.092	1.156	1.170	1.180	1.390	1.400	1.450	470
Indonésia	2.450	2.090	2.094	2.190	1.492	1.690	1.800	1.700	1.800
Filipinas	1.647	1.791	1.829	1.802	1.682	1.620	1.805	1.920	1900

FONTE: USDA (2002)

Entretanto, em geral, os países produtores situados no mundo desenvolvido consomem grande parte do açúcar produzido domesticamente. Logo, os exportadores concentram-se majoritariamente entre os países em desenvolvimento, tais como Brasil, Tailândia e Cuba. A Austrália e a União Européia também aparecem como grandes exportadores, porém juntos não conseguem superar o Brasil, cujas exportações na safra 2004/05 foram de 15,7 milhões de toneladas. A tabela 9 confirma a hegemonia exportadora dos países em desenvolvimento a exceção são às exportações da UE ancoradas em subsídios as exportações e a Austrália que possui um bom índice de produtividade e competitividade pelo fato desta estar localizada em uma região tropical.

TABELA 9 - PRINCIPAIS PAÍSES EXPORTADORES DE AÇÚCAR EM MIL/TON

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mundo	29.409	35.372	33.792	33.792	37.984	41.094	37.532
Brasil	3.407	6.239	5.378	6.372	8.364	12.100	6.504
UE	6.986	7.201	6.021	7.268	8.176	7.182	8.172
Austrália	3.456	4.020	4.042	4.225	4.494	4.181	4.160
Cuba	3.188	2.600	3.827	3.571	2.566	3.135	3.418
Tailândia	2.611	3.760	4.453	4.032	2.286	3.270	4.086
Guatemala	693	867	796	1.033	1.342	1.145	1.260
África do Sul	250	295	632	789	982	707	738
Colômbia	538	509	719	817	1021	922	1035
Maurício	519	524	772	575	602	534	42
México	0,4	482	652	871	951	492	288

FONTE: USDA (2002)

O Brasil tomou-se o maior exportador de açúcar em 1998 a partir de então com exceção do ano 2000 quando o país teve uma quebra de safra todos os demais anos o Brasil liderou com folga o mercado livre de açúcar.

5 PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE AÇÚCAR

As exportações brasileiras de açúcar são altamente competitivas no mercado mundial. Contudo, o efeito de políticas protecionistas no âmbito do comércio internacional, altera a movimentação da produção e exportação de açúcar no Brasil, em resposta às mudanças que essas políticas provocam na determinação da oferta e demanda dessa commodity no mercado mundial. O produtor de açúcar com maior protecionismo é a UE que com sua política agrícola, a produção e exportação desse produto.

A UE assegurou junto ao GATT na RODADA DO URUGUAI em 1994 o direito de exportar 400 mil toneladas de açúcar refinado amparadas por subsídios, mas nos últimos anos suas exportações atingiram 5 milhões de toneladas mesmo tendo um custo de produção três vezes superior ao preço desta commodity no mercado mundial. O Brasil deixa de adicionar US\$ 500 milhões por ano ao saldo positivo de sua balança comercial por causa dos subsídios concedidos pela União Européia ao açúcar. São US\$ 596,00 de subsídio por tonelada do produto. No total, a UE subsidia à exportação anual de 3 a 5 milhões de toneladas de açúcar, criando instabilidade de preços e competição injusta.(ÚNICA, 2004).

Assim a UE não está concorrendo de maneira leal no mercado mundial de açúcar, pelo fato de estar concorrendo no mercado mundial, cujo preço é um terço de seu custo de produção. Com essa prática desleal a UE ocupa parte do mercado livre de açúcar prejudicando produtores efetivamente competitivos neste mercado.

O mercado internacional livre de açúcar é de 44 milhões de toneladas e a UE só conseguiu participar desse mercado exportando 5 milhões de toneladas em 2004, mesmo tendo um custo de produção três vezes superior ao mercado mundial graças aos subsídios às exportações (ÚNICA, 2004). O Brasil, Tailândia e Austrália questionaram os subsídios que sustentam essas exportações em um painel na OMC e obtiveram ganho de causa. A decisão da OMC não é mais passível de apelação, tendo a UE um prazo até o final de 2006 para se adequar às novas regras.

Após a vitória brasileira na OMC está em andamento na UE uma proposta interna de reforma ao sistema açucareiro do bloco. O regime em vigor tem sido alvo de severas críticas que o acusam de distribuir inadequadamente os recursos, dificultar a

concorrência, prejudicar os países em desenvolvimento e ser lesivo para os consumidores, contribuintes e o meio ambiente. A reforma da OCM de açúcar da UE é baseada na supressão da intervenção pública, que será substituída por um regime de armazenagem privada, além de reduzir a quota de produção comunitária em 2,8 milhões de toneladas e uma redução das exportações subvencionadas em 2 milhões de toneladas. CARVALHO (2005) argumenta que a mudança prometida por parte da UE é uma maneira de ir se adaptando as novas regras da OMC.

De acordo com João Carlos Ferraz diretor presidente da CRYSTALEV, grupo que reúne usinas da região de Ribeirão Preto, a vitória brasileira na OMC deverá criar uma demanda de 4 milhões de toneladas de açúcar no mercado mundial que poderá ter boa parte suprida pelo Brasil. Com a saída da UE do mercado exportador de açúcar espera-se uma mudança no mercado internacional de açúcar, que beneficiará produtores competitivos como o Brasil, uma vez que a Europa deixara de exportar açúcar sem o amparo de subsídios. (Unica, 2005).

Para COSTA (2003) a prática de subsídios cruzados na UE gera um comércio perverso com conseqüências negativas para o mercado mundial. A autora considera subsídios cruzados nas exportações européias de açúcar o alto preço garantido ao produto destinado ao consumo interno. Com isso países como França, Alemanha e Reino Unido que produzem 60% do açúcar da UE e tem um custo marginal inferior aos demais países do bloco, conseguem acumular bons lucros com suas cotas no mercado interno e podem se dar ao luxo de vender seus excedentes no mercado mundial a um preço que é cerca de um terço do preço no mercado Europeu. A autora salienta que a concessão de subsídios aumenta a produção levando a um acréscimo da oferta doméstica gerando excedentes que vão ao mercado mundial fazendo com que e os preços caiam. Desta forma a existência de políticas protecionistas leva a subsídios adicionais devido ao aumento da produção gerando um ciclo vicioso.

COSTA (2003) aborda alguns estudos e modelos que prevêem cenários para uma mudança na política açucareira da UE. A autora cita o estudo de SHEALES (1999) que estimou que a eliminação da intervenção dos preços na UE que é a garantia de preços mínimos resultaria num aumento de 19% nos preços mundiais de açúcar. A autora também desenvolveu um trabalho no qual foram estimadas as alterações sobre a economia brasileira diante de uma possível mudança na política de subsídios da UE. Para estimar o efeito da redução dos subsídios cruzados às exportações de açúcar

européias sobre as duas principais regiões produtoras de açúcar no Brasil a autora trabalhou com um cenário de eliminação dessa política e as respectivas alterações nas exportações brasileiras de açúcar no Centro-Sul ou Norte-Nordeste.

O estudo de COSTA sobre o impacto nas exportações brasileiras provenientes de uma redução dos subsídios cruzados ao açúcar na UE foi realizado utilizando como base o volume de importações de alguns dos principais países importadores dessa commodity comuns ao Brasil e a União Européia. Os dados utilizados são referentes ao período de 1996/99. Durante o qual as exportações para os países selecionados totalizavam 44% do valor das exportações européias extra-bloco e 74% do valor total das exportações brasileiras (sendo 63% originárias do Centro-Sul e 11% do Norte-Nordeste).

COSTA (2003) utilizou em seu estudo o modelo descrito por GARDENER (1987) no qual verifica-se o efeito da redução nos subsídios concedidos às exportações de açúcar da UE sobre os preços e volumes de exportações brasileiras. A partir das mudanças estimadas para às exportações européias, foi possível estimar o efeito sobre o volume de açúcar a ser exportado nas duas regiões exportadoras do Brasil. No período estudado pela autora inferiu-se que as exportações brasileiras aumentariam em 10%, (sendo 8,6% no Centro-Sul e 1,4% no Norte-Nordeste). É preciso ressaltar que esses resultados foram estimados considerando o grupo dos países descritos na tabela 10 que abrange 75% das exportações brasileiras.

TABELA 10 - IMPACTOS ESTIMADOS SOBRE A DEMANDA PELAS EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR REFINADO NAS DUAS REGIÕES BRASILEIRAS, EM FUNÇÃO DE 1% NO NÍVEL DE SUBSÍDIO CRUZADO AS EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR DA UE.

Importadores Comuns ao Brasil e União Européia	% de aumento da demanda	Média das exportações no Período de 1996 a 1999		Aumento da Demanda	
		Toneladas ao Ano.		Toneladas ao Ano	
		Centro-Sul	Nort.-Nordeste	Centro-Sul	Nort.-Nordeste
Argélia	0,19	59413	22500	113,66	43,04
Arábia Saudita	0,07	6250	500	4,08	0,33
Costa do Marfim	0,20	22400	1500	45,35	3,04
Egito	0,09	285859	13800	255,04	12,31
Emirados Árabes	0,28	7569	0	20,95	0,00
Gâmbia	0,05	24787	2115	13,48	1,15
Gana	0,10	98606	28822	96,44	28,19
Índia	0,08	134456	3500	112,50	2,93
Indonésia	0,02	86977	0	17,61	0,00
Irã	0,16	54723	17675	85,04	27,47
Israel	0,31	3281	0	10,14	0,00
Jordânia	0,11	203719	0	222,51	0,00
Nigéria	0,03	467436	12897	136,68	35,94
Serra Leoa	0,25	16	750	0,04	1,85
Síria	0,27	14325	3500	38,75	9,47
Sri Lança	0,03	148638	150	51,10	0,05
Tunísia	0,27	11650	11223	31,50	30,35
Turquia	0,24	2500	3500	6,08	8,52
lêmem	0,03	170144	0	48,12	0,00
Aumento das exportações brasileiras de Açúcar				1309	205

FONTE: RESULTADO DO ESTUDO DE COSTA. (COSTA, 2003, p. 175).

No entanto, um acréscimo maior no nível das exportações brasileiras poderia ser alcançado se considerar a interferência comercial da UE nas exportações brasileiras a outros países não incluídos na análise.

Agora diante da realidade na qual os subsídios deixarão de existir, analisando as exportações do Brasil estimadas em 16 milhões de toneladas e admitindo que o aumento das exportações seja de 10% conforme estimado empiricamente por COSTA em seu estudo é possível inferir que o Brasil acrescentaria no mínimo mais 1,6 milhões de toneladas às suas exportações. Os mais otimistas como o presidente da Unica Eduardo de Carvalho acreditam que às exportações brasileiras aumentarão em 2 milhões de toneladas aumentando o superávit agroindustrial brasileiro em US\$ 500 milhões.

A quase totalidade das expectativas de aumento das exportações deve ser creditada ao Centro-Sul devido à sua competitividade que é a mais elevada do mundo. Para COSTA (2003) o efeito competitividade resultante da desregulamentação do setor sucroalcooleiro, sobre o aumento das exportações brasileiras de açúcar na segunda metade da década de 1990, ocorreu de maneira significativa na região Centro-Sul explicando 89% das exportações dessa região. Enquanto na região Norte-Nordeste o aumento do crescimento foi explicado apenas pelo crescimento do mercado mundial.

A região Centro-Sul é caracterizada por alta produtividade e um excelente desenvolvimento ambiental, sendo considerada uma das áreas com menores custos de crescimento da área de cana-de-açúcar no mundo e com grande potencial de expansão. A competitividade brasileira bem como de suas principais regiões em relação ao mundo foi demonstrada na tabela 6 do capítulo anterior na qual observa-se o menor custo de produção no Centro-Sul e principalmente do Estado de São Paulo que responde 63% da produção brasileira de açúcar. Para Manter essa hegemonia o Centro-Sul continua investindo, o setor prepara-se para atender a esse potencial de crescimento de demanda. De acordo com CARVALHO (2005), além da expansão dos canaviais existentes, existem pelo menos 33 novos projetos de usinas em andamento no Centro-Sul. São Paulo deverá receber 22 dessas novas usinas, sendo que outras quatro serão construídas em Minas Gerais, quatro em Goiás, duas no Mato Grosso do Sul e uma no Paraná.

Além de um aumento nas exportações de países competitivos como o Brasil a eliminação dos subsídios as exportações européias, resultará em um preço mundial mais elevado devido a menor quantidade do produto disponível no mercado internacional.

No Brasil outro efeito de uma redução dos subsídios europeus é destinação de uma maior quantidade de cana-de-açúcar para a produção de açúcar em detrimento da produção de álcool outra commodity importante no agronegócio brasileiro. Devido a essa peculiaridade que o Brasil têm de poder alocar sua produção cana para produzir açúcar ou álcool, um aumento nas exportações brasileiras de açúcar não implicará em grandes mudanças no preço desse produto no mercado.

COSTA (2003) em seu estudo estimou o efeito na geração de renda e emprego derivado de um aumento nas exportações brasileiras. Para cada R\$ 1 milhão gerado com exportações, o efeito renda com um choque de demanda gera um efeito

direto, indireto e induzido é estimado em R\$ 2,75 milhões no Norte-Nordeste e de 2,80 milhões no Centro-Sul. No que se refere à geração de empregos o impacto estimado para o aumento de R\$ 1 milhão nas exportações brasileiras na geração de empregos diretos, indiretos e induzidos é de 30 empregos no Norte-Nordeste e 15 empregos na região Centro-Sul.

Conforme ressalta Costa às exportações brasileiras de açúcar aumentariam em 10% sendo 86% desse aumento estimado para o Centro-Sul e 14% no Norte-Nordeste tornando possível traçar um cenário para o Brasil nos próximos anos. Considerando o dólar a R\$ 2,20, o ganho de US\$ 500 milhões estimados para as exportações brasileiras de açúcar resultariam em R\$ 1,1 bilhões de reais que distribuídos proporcionalmente para ambas regiões resultariam em R\$ 946 milhões para a região Centro-Sul R\$ 154 milhões para a região Norte-Nordeste. O efeito renda direto, indireto e induzido gerado por um choque de demanda desta magnitude é estimado em aproximadamente R\$ 2,65 bilhões no Centro-Sul e de R\$ 425 milhões na região Norte-Nordeste.

A geração de empregos diretos, indiretos e induzidos para as duas regiões tomando por base os coeficientes estimados por COSTA⁶ e o valor do aumento nas exportações em R\$ estimados para cada uma das regiões exportadoras no parágrafo anterior ⁷, o número de empregos estimados para a economia brasileira em decorrência do aumento esperado para às exportações brasileiras de açúcar é de, aproximadamente 40 mil postos de trabalho no Centro-Sul e 13 mil postos de trabalho para região Norte-Nordeste.

⁶ Cada R\$ 1 milhão em exportações geram: 15 empregos no Centro-Sul e 30 na região Norte-Nordeste.

⁷ Foram estimados: R\$ 946 milhões para a região Centro-Sul R\$ 154 milhões para a região Norte-Nordeste.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo uma análise das exportações brasileiras de açúcar, as mudanças estruturais das empresas açucareiras após a extinção do IAA e as perspectivas para às exportações brasileiras de açúcar com a condenação das exportações subsidiadas de açúcar da União Européia pela OMC. Neste trabalho pode-se concluir que o açúcar é uma commodity importante no comércio exterior brasileiro. A importância deste produto para a balança comercial brasileira remonta ao período do Brasil Colônia quando o açúcar foi por muito tempo, o produto mais importante na pauta de produção e exportação da Colônia. O Brasil foi o principal exportador de açúcar até o século XIX período no qual começou a sentir a concorrência dos produtores das Antilhas os quais possuíam melhores tecnologias de produção. Além do açúcar de beterraba que começava a ser produzido na Europa, principal região importadora do açúcar brasileiro.

Ao final do século XIX e início do século seguinte, o açúcar deixou de ser o principal produto brasileiro perdendo sua hegemonia para o café. Com as sucessivas crises que vinham afetando o complexo açucareiro os produtores clamavam por auxílio estatal e o conseguiram com criação do IAA, Órgão que planejou e regulou o complexo açucareiro até 1993.

A extinção do IAA beneficiou os produtores mais eficientes do Centro-Sul que ficaram livres para expandir suas fronteiras de produção, fortalecidos pelas vantagens econômicas e naturais da região. Esses produtores criaram cooperativas de usinas para melhor defender seus interesses, modernizaram as técnicas de produção de açúcar e vem adotando novas formas de gestão com a profissionalização administrativa das empresas. Essas mudanças tornaram o Brasil o produtor mais competitivo do mundo, transformando o país no principal produtor e exportador de açúcar do mundo.

O protecionismo registrado no mercado internacional desta commodity prejudica os interesses brasileiros, sobretudo a política açucareira da UE de promoção as exportações que foi um dos focos deste trabalho. Mas essa realidade pode mudar com a condenação das exportações subsidiadas da UE pela Organização Mundial do

Comércio em consequência de um painel apresentado pelo Brasil a este órgão contra os subsídios europeus.

Quando a UE se adequar à decisão da OMC, o que deve ocorrer até o final de 2006, ela deixará de incorporar entre 4 e 5 milhões de toneladas de açúcar ao mercado livre desta commodity, além de proporcionar um aumento no preço internacional devido a redução da oferta do produto. O Brasil será o grande beneficiado desta situação, uma vez que a variação das exportações desse produto poderá aumentar o superávit agroindustrial brasileiro em US\$ 500 milhões.

Internamente o impacto desse provável aumento das exportações de açúcar será positivo, graças ao efeito renda provocado pela entrada de divisas externas, o incentivo para novos investimentos dentro e fora do setor sucroalcooleiro para atender a demanda por mais açúcar, além da geração de empregos para fazer frente a ampliação do setor. Os preços do açúcar para o consumidor interno não deverão sofrer grandes alterações devido a peculiaridade que o setor tem de poder alocar sua matéria-prima (cana-de-açúcar) tanto para a produção de açúcar, quanto álcool dependendo da demanda por esses produtos.

Com a decisão favorável ao Brasil na OMC o clima é de euforia entre os produtores brasileiros. Entretanto não se pode esquecer que essa decisão é um fato recente na economia internacional. Cujos efeitos ainda não se manifestaram na prática. Por isso é preciso ficar atento e verificar se tais mudanças realmente ocorrerão conforme esperado pelos produtores nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, L.R. A. **Transmissão de Preços entre Produtos do Setor Sucroalcooleiro do Estado de São Paulo**. Piracicaba, 2002. Dissertação (mestrado) _ Escola superior de Agricultura Luiz de Queiroz, USP. Disponível em <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/parcerias/eu/cedoc-eu/leituras-complementares/a4-uniao-europeia.html>> Acesso em: 20 de ago. 2005.

BELIK, W.; RAMOS, P.; VIAN, C. E. F. **Mudanças institucionais e seus impactos nas estratégias dos capitais do complexo agroindustrial canavieiro no centro-sul do Brasil**. Anais 36o Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Poços de Caldas/MG, 10 a 14 de agosto de 1998.

BRITISH sugar. The UE Sugar Regime & the world market - dispelling the myths. (2003) Disponível em: <<http://www.faap.br/revista/relacoesinternacionais>> Acesso em: 22 de jun. 2005.

BRASIL. Ministério da Agricultura. **Exportações - Principais Produtos**. Disponível em: <<http://www.agricultura.com.br>> acesso em 17 de abr. 2005.

BRASIL. Ministério Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Barreira Externas às Exportações Brasileiras para EUA, Japão e União Européia**. 2001. Disponível em: <http://www.cni.org.br/produtos/com_ext/src/barreiras01.pdf>. acesso em: 12 de set.2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exterior. **Amorim Comemora Decisão da OMC sobre Subsídio Europeu ao Açúcar**. Disponível em: <http://www.cni.org.br/produtos/com_ext/src/barreiras01.pdf> acesso em: 08 de set. 2004.

CARONE, E. **A República Velha**. São Paulo: Difel, 1970

CARVALHO, A. M **Políticas Públicas e Competitividade da Agricultura**. Revista de Economia Política. Vol 21, nº 1 (81), janeiro – março /2001.

CARVALHO, E.P. **Brasil: quo vadis?** (Apresentação em PowerPoint, Seminário ISO, nov/2002). Disponível em: <<http://www.única.com.br>> Acesso em: 25 de jun. 2005.

CARVALHO, P. E, **No Rumo Certo.** Disponível em: <<http://www.portalunica.com.br/>>. Acesso em: 07 de set. 2004.

CARVALHO, P. E. **O açúcar e o álcool em meio às muralhas do protecionismo.** Disponível em: <http://www.unica.com.br/pages/artigos_palavra_materia.asp?id=2> acesso em: 27 de ago. 2005.

CASTILHO, R.M, **O Sistema de Preferências Comerciais da União Européia.** 2001. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº742. Disponível em: <<http://www.sfipec.org.br/cin/destaques/UniaoEuropeia.pdf> > acesso em: 10 de set. 2004

CASTRO, S. A; JÚNIOR, R. L. J. **Modelos de Previsão para a Exportação das Principais Commodities Brasileiras.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td0716>> acesso em: 25 de maio 2005.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Para uma Reforma da Política Açucareira da União Européia.** 2003. Disponível em: <http://Europa.eu.int/comm/agriculture/pibli/reports/sugar/fullrep_pt.pdf> acesso em: 6 de jul. 2005.

COMUNICAÇÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: criação de um modelo agrícola sustentável para a Europa através da PAC reformada – sectores do tabaco, do azeite, do algodão e do açúcar.** 2004 Disponível em: <<http://www.europa.ue.int/comm/agriculture/capreform/com554/index>> acesso em: 21 de abr. 2005.

COSTA. C. C. **Medidas Protecionistas Utilizadas pelos Estados Unidos e União Européia para o Açúcar: Impacto Sobre a Economia das Regiões Exportadoras do Brasil.**2003. Tese (doutorado) _ Escola superior de Agricultura Luiz de Queiroz, USP. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/parcerias/eu/cedoc-eu/leituras-complementares/a4-uniao-europeia.html>> acesso em: 20 de ago. 2005.

COSTA. C. C.; BURNQUIST, H. L. **Análise do Desempenho das Regiões Exportadoras de Açúcar e dos Tipos de Açúcar Exportados, no Brasil, Após a Desregulamentação do Setor sucroalcooleiro.** CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, Juiz de Fora, 2003. Disponível em:

<<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicações/pdf/asp-1-04-4.pdf>> acesso em: 13 de ago. 2005.

EISENBERG, P. L. **Modernização Sem Mudança – A Indústria canavieira em Pernambuco**. Rio de Janeiro: Paz & Terra Unicamp, 1977.

GNACCARINI, J. C. A. **Estado Ideologia e Ação Empresarial na Agroindústria Açucareira do estado de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1975.

JOELMIR BETING, **A Questão da OMC**. Disponível em: <<http://www.joelmirbeting.com.br/noticias.asp?IdNews=25327&IdGnews>>. acesso em 30 de ago. 2004.

KRUGMAM.Paul R; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional Teoria e Política**. São Paulo: Makron Books, 1999.

MELO, L.M. **O Açúcar e o Homem: problemas Sociais e Econômicos do Nordeste Canavieiro**. Recife: MEC – Instituto Joaquim Nabuco De Pesquisas Sociais, 1975

MONT'ALEGRE, O. **Estrutura do Mercado de Produtos Primários**. Rio de Janeiro, 1976 Coleção canavieira nº 22 divulgação do M.I.C.

MORRETO, L.D. e QUINA, V. G. **Subsídios para Produtos Agrícolas na União Européia**. Disponível em: <[http:// www. Derecho&sociedad.com.Br](http://www.Derecho&sociedad.com.Br)> acesso em: 21/04/05.

MOREIRA, E. F. **Pestana - Expansão, Concentração e Concorrência na Agroindústria Canavieira em São Paulo: 1975 a 1987**. Campinas, 1989 Tese (mestrado) IE – Unicamp.

MOURA FILHO H.P. **A Organização Comum do Mercado de Açúcar na União Européia : estruturas, instrumentos regulatórios e interesses**. ESTUDO INFOSUCRO Nº 5 NOVEMBRO 2001. Disponível em: <<http://www.nuca.ie.ufrj.br/infosucro/estudos ->>. Acesso em 29 ago. 2004.

POLITICA AGRÍCOLA EUROPEIA. **Campanha para uma Reforma da OCM do Açúcar Sustentável e Solidária**. 2004 Disponível em: <[http://www. agricultures-durables-solidaires.org/lmgPageHTML](http://www.agricultures-durables-solidaires.org/lmgPageHTML)> acesso em: 11 de jun. 2005.

PORTAL UNICA, **União da Industria Canavieira de São Paulo**.Disponível em: <<http://www.portalunica.com.br/estatisticas>> acesso em:07 de abr. 2005.

- PORTER, M. **A Vantagem Competitiva das Nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1.993.
- PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- QUEDA, O. **A Intervenção do Estado 1972 e Agroindústria Açucareira Paulista**. Piracicaba, 1972. Tese (doutorado) _ Escola superior de Agricultura Luiz de Queiroz, USP.
- RICARDO, R. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- RAMOS, P. **Agroindústria canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SILVEIRA, M.A. **A Relação Entre os Preços de Açúcar nos Mercados Doméstico e internacional**. 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-06102004-173413/publico/andre.pdf>> acesso em: 09 de nov 2005.
- SZMRECSÁNYI, T **O Planejamento da Agroindústria Canavieira no Brasil (1930-1960)**. São Paulo: Hucitec, 1979.
- THORSTENSEN, V. **OMC – Organização Mundial do Comércio. As regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- UNIÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA DE SÃO PAULO - UNICA. **A Alta Competitividade Canavieira em São Paulo**. Disponível em: http://www.unica.com.br/pages/agroindustria_alta.asp> acesso em: 27 de 2005.
- UNIÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA DE SÃO PAULO - UNICA. **Agroindústria da Cana de Açúcar: Políticas de Produção**. Disponível em: <http://www.unica.com.br/pages/agroindustria_politicas.asp> acesso em: out. 2004.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE – USDA. **World Production, Supply, and Distribution Centrifugai Sugar**. 2002. Disponível em: <<http://www.fas.usda.gov/htp/sugar/2002/november%202003%20psd.pdf>> acesso em: 13 de ago. 2005.

VIAN, C. E. F. **Expansão e Diversificação do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro no Centro-Sul do Brasil - 1980/96**. São Carlos, DEP/UFSCAR, 1997. Dissertação (Mestrado).

VIAN, C. E. F. **Agroindústria Canaveira: Estratégias Competitivas e Modernização**. Campinas, SP: 2003. Átomo 2003.

VIAN, C. E. F.; BELIK, W. **Os Desafios para a Reestruturação do Complexo Agroindustrial Canaveiro do Centro-Sul**. 2002. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/revista/vol4n1p153194.pdf>> acesso em: 9 de Jul. 2005.

WILLIAMSON. J. **Economia Aberta e a Economia Mundial**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.