

CIBELLE POLLI BITTENCOURT

**EFEITOS DAS PRÁTICAS PROTECIONISTAS DOS ESTADOS UNIDOS SOBRE
O MERCADO BRASILEIRO DE AÇÚCAR NO PERÍODO DE 1998 A 2001.**

Monografia apresentada como requisito parcial à
conclusão do Curso de Ciências Econômicas,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof^o Márcio José Vargas da Cruz

**CURITIBA
2005**

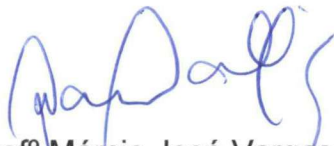
TERMO DE APROVAÇÃO

CIBELLE POLLI BITTENCOURT

EFEITOS DAS PRÁTICAS PROTECIONISTAS DOS ESTADOS UNIDOS SOBRE O
MERCADO BRASILEIRO DE AÇÚCAR NO PERÍODO DE 1998 A 2001.

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Profº Márcio José Vargas da Cruz
Departamento de Economia, UFPR



Profº José Moraes Neto
Departamento de Economia, UFPR



Profº José Wladimir Freitas da Fonseca
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 30 de novembro de 2005

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	iv
LISTA DE QUADROS.....	v
LISTA DE GRÁFICOS.....	vii
LISTA DE ABREVIACÕES E LISTA DE SIGLAS.....	viii
RESUMO.....	ix
ABSTRACT.....	x
1 INTRODUÇÃO.....	01
2 TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	04
2.1 TEORIA CLÁSSICA E NEOCLÁSSICA, E A DEFESA DO LIVRE COMÉRCIO.....	04
2.1.1 Teoria Neoclássica.....	07
2.1.2 Argumentos do livre comércio.....	10
2.2 CRITICA AO LIVRE COMÉRCIO E ARGUMENTOS A FAVOR DO PROTECIONISMO.....	12
2.3 OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL.....	15
2.3.1 Efeitos de uma Tarifa.....	15
2.3.2 Efeitos de um Subsídio às Exportações.....	17
2.3.3 Efeitos das Cotas de Importações.....	18
3 CARACTERIZAÇÃO DO SETOR SUCROALCOOLEIRO NO BRASIL E NO MUNDO.....	21
3.1 HISTÓRICO BRASILEIRO.....	21
3.2 A IMPORTÂNCIA DO SETOR AÇUCAREIRO NO BRASIL.....	23
3.3 O MERCADO INTERNACIONAL DE AÇÚCAR.....	26
3.3.1 O Desempenho do Brasil no Mercado Mundial de Açúcar.....	34
4 PROTECIONISMO ESTADUNIDENSE SOBRE O COMÉRCIO AÇUCAREIRO.....	38
4.1 HISTÓRICO NORTE-AMERICANO.....	38
4.2 CONDOTA PROTECIONISTA.....	39
4.2.1 O Sistema <i>Loan Rate</i>	39
4.2.2 Quotas Tarifárias.....	41

4.2.3	Produção de adoçantes alternativos.....	42
4.3	MERCADO DE AÇÚCAR NOS EUA E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O MERCADO BRASILEIRO.....	43
5	MENSURAÇÃO DOS EFEITOS DO PROTECIONISMO.....	46
5.1	CÁLCULO DAS RECEITAS DE EXPORTAÇÃO PERDIDAS PELA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE AÇÚCAR NUM CONTEXTO DE PROTEÇÃO COMERCIAL IMPOSTO PELOS ESTADOS UNIDOS, EM 1998-2001.....	46
6	CONCLUSÃO.....	50
	REFERÊNCIAS.....	52
	ANEXOS.....	56

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 2.1 – ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO MODELO-HECKSHER-OHLIN.....	09
FIGURA 2.2 – RECURSOS E POSSIBILIDADES DE PRODUÇÃO.....	10
FIGURA 2.3 – EFEITOS DE UMA TARIFA.....	17
FIGURA 2.4 – EFEITOS DE UM SUBSÍDIO ÀS EXPORTAÇÕES.....	18
FIGURA 2.5 – EFEITOS DAS COTAS DE IMPORTAÇÕES.....	20
FIGURA 3.1 – PRODUÇÃO DE AÇÚCAR NO BRASIL POR ESTADO (SAFRA 1999/00, EM TONELADAS).....	23

LISTA DE QUADROS

QUADRO 2.1 – OS DOIS PAÍSES PRODUZINDO OS DOIS PRODUTOS.....	05
QUADRO 2.2 – O BRASIL PRODUZINDO SOMENTE CAFÉ E OS ESTADOS UNIDOS SOMENTE AUTOMÓVEIS.....	05
QUADRO 2.3 – CUSTOS, PRODUTIVIDADE E CUSTOS RELATIVOS DA PRODUÇÃO DE TECIDOS E VINHO POR INGLATERRA E PORTUGAL.....	07
QUADRO 2.4 – GASTO DE HORAS DE TRABALHO EM AUTARCIA E EM LIVRE TROCA.....	07
QUADRO 3.1 – DISTRIBUIÇÃO DO CONSUMO DE AÇÚCAR NO BRASIL.....	25
QUADRO 3.2 – MERCADO INTERNACIONAL DE AÇÚCAR, EM MILHÕES DE TONELADAS.....	26
QUADRO 3.3 – EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE PRODUZIDA E EXPORTADA DE AÇÚCAR PELO MUNDO E PELO BRASIL, 1992/93 A 2000/01 (MILHÕES DE TONELADAS).....	34
QUADRO 3.4 – CUSTO DA PRODUÇÃO DE AÇÚCAR (US\$/TON.), SAFRA 2000	36
QUADRO 3.5 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE AÇÚCAR DEMERARA, CRISTAL E REFINADO – 1991/1996.....	36
QUADRO 4.1 – PRODUÇÃO AÇÚCAR (CANA + BETERRABA) NOS EUA, EM TONELADAS.....	44
QUADRO 4.2 – COMÉRCIO DE AÇÚCAR NOS ESTADOS UNIDOS, EM TONELADAS.....	44
QUADRO 4.3 – LIMITES DAS QUOTAS TARIFÁRIAS “in” PARA OS PAÍSES COM OS MAIORES ACESSOS NO MERCADO DOS EUA, EM TONELADAS; PERÍODO: 1995/96 A 2001/02.....	45

QUADRO 5.1 -	RECEITA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE AÇÚCAR PARA O MUNDO 1998-2001.....	47
QUADRO 5.2 -	PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE AÇÚCAR PARA OS EUA, SOBRE AS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE AÇÚCAR.....	47
QUADRO 5.3 -	PROJEÇÃO DE RECEITAS DE EXPORTAÇÃO DE AÇÚCAR BRASILEIRO AOS EUA, NO PERÍODO DE 1998 À 2001.....	48
QUADRO 5.4 -	CÁLCULO DA RECEITA DE EXPORTAÇÃO PERDIDA PELA INDÚSTRIA BRASILEIRA, NO PERÍODO DE 1998 À 2001.....	48

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 3.1 – MAIORES IMPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR BRUTO, EM 1000 TONELADAS: PERÍODO 1994 A 2000.....	27
GRÁFICO 3.2 – MAIORES IMPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR BRUTO, EM 1000 DÓLARES: PERÍODO 1994 A 2000..	28
GRÁFICO 3.3 – MAIORES IMPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR REFINADO, EM 1000 TONELADAS: PERÍODO 1994 A 2000.....	29
GRÁFICO 3.4 – MAIORES IMPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR REFINADO, EM 1000 DÓLARES: PERÍODO 1994 A 2000.....	29
GRÁFICO 3.5 – MAIORES EXPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR BRUTO, EM 1000 TONELADAS: PERÍODO 1994 A 2000.....	31
GRÁFICO 3.6 – MAIORES EXPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR BRUTO, EM 1000 DÓLARES: PERÍODO 1994 A 2000..	31
GRÁFICO 3.7 – MAIORES EXPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR REFINADO, EM 1000 TONELADAS: PERÍODO 1994 A 2000.....	32
GRÁFICO 3.8 – MAIORES EXPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR REFINADO, EM 1000 DÓLARES: PERÍODO 1994 A 2000.....	32

LISTA DE ABREVIações

- c/lb – centavos por libra
Rep. – República
Ton – toneladas
US\$/t – dólar por tonelada

LISTA DE SIGLAS

- AMS – Average Measure of Support
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCC – Commodity Credit Corporation
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina
EUA – Estados Unidos da América
FAIR – Federal Agriculture Improvement and Reform
FAO – The Food And Agricultural Organization
GAO – US General Accounting Office
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
HFCS – High Fructose Corn Syrup
IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
OMC – Organização Mundial do Comércio
PAC – Política Agrícola Comum
PIB – Produto Interno Bruto
PRÓALCOOL – Programa Nacional do Alcool
UDOP – Usinas e Destilarias do Oeste Paulista
UE – União Européia
UNICA – União da Agroindústria Canavieira de São Paulo
USDA – United States Department of Agriculture

RESUMO

Apresentação dos principais aspectos da evolução do setor açucareiro no Brasil, assim como, um panorama do mercado internacional de açúcar, mostrando a posição brasileira neste mercado externo. Apesar das exportações brasileiras de açúcar serem fortemente competitivas no mercado mundial, vêm sofrendo os efeitos de fortes políticas protecionistas. No presente estudo são analisados os efeitos das medidas protecionistas (quotas tarifárias e do suporte de preço) mantida pelos Estados Unidos, para o açúcar, sobre a exportação brasileira do produto.

ABSTRACT

Presentation the main aspects of evolution in the sugar sector in Brazil, as well as a picture of the international sugar market showing the Brazilian position in the external market. Although Brazilian exportation is competitive in the world market, it has been suffering the effects of strong protection policies. In this present study, these protection policies are analyzed (tariff quota and price support) maintain by the USA for sugar on Brazilian exportation product.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com grande dotação de recursos naturais e humanos e por isso mesmo com enorme potencial agrícola. Em 2001, o agronegócio correspondeu com cerca de 40% do total das exportações, e o setor açucareiro participou com 3,91% do total (UDOP, 2005). A cana-de-açúcar é produzida no Brasil em duas grandes regiões, a região Norte-Nordeste caracterizada por menor produção e maiores custos de produção em relação a região Centro-Sul, que é conhecida por sua alta produtividade e excelente desenvolvimento ambiental, com considerável potencial de expansão.

A produção de açúcar é obtida de duas fontes: da cana-de-açúcar e da beterraba. Em termos médios, a cana-de-açúcar responde por 70% do total de açúcar produzido no mundo. A produção de açúcar é efetuada por um grande número de países, em todo o mundo, destacam-se na produção o Brasil, UE, Índia e China. O açúcar é um produto sujeito a intervenções governamentais diversas, afetando a produção, os preços, os estoques e o comércio internacional.

Em termos de volume exportado, o Brasil também se destaca entre os maiores exportadores de açúcar do mundo, juntamente com a UE, Tailândia, Austrália e Cuba. Os Estados Unidos, a maior potência do mundo, faz parte do conjunto de países compradores de açúcar brasileiro. Os EUA possuem uma importância relativa no mercado de açúcar mundial, em função de ser a maior economia do planeta, uma vez que o número de habitantes é sempre um fator relevante no mercado açucareiro mundial.

Com a introdução do sistema de quotas em 1982 por parte dos EUA, as exportações brasileiras de açúcar para os EUA caíram abruptamente em mais de 60%. Reduções posteriores, tanto da quota global de importações quanto da quota brasileira, fizeram com que as exportações de açúcar do Brasil para os EUA se reduzissem, em 1999, para menos de 15% da quantidade comercializada durante o regime de livre comércio neste setor (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001).

O uso crescente, pelos EUA, de barreiras tarifárias e não-tarifárias como medidas efetivas de proteção comercial, contraria às pressões por liberalização dos mercados por parte da economia norte-americana. Esta monografia visa analisar os

efeitos das práticas protecionistas dos Estados Unidos sobre a indústria brasileira de açúcar, no período de 1998-2001.

A teoria clássica do comércio internacional, apresentada nesta monografia, assume que o comércio internacional é resultado das diversas diferenças internacionais, e que provoca um crescimento na produção mundial, gerando benefícios aos envolvidos. O modelo neoclássico, também utilizado, coloca no centro da explicação para a existência do comércio internacional a diferença relativa de dotação de fatores de produção (capital, terra e trabalho) entre os países. No entanto, o livre comércio é mais uma exceção do que regra, pois o governo intervém com o objetivo de favorecer o produto nacional, por meio de diversos instrumentos de proteção sobre o comércio exterior, os quais serão apresentados nesta monografia.

A proposta de análise desta monografia, que visa estimar os efeitos das barreiras protecionistas dos Estados Unidos sobre a indústria brasileira de açúcar, sofreu dificuldades e modificações no decorrer de sua elaboração. Inicialmente pretendia-se analisar toda a década de 90, para obter-se uma visão mais abrangente, e por se tratar de um período bastante significativo para o mercado brasileiro de açúcar, onde a produção brasileira e sua participação nas exportações mundiais cresceram de forma expressiva. No entanto obteve-se dificuldade em acesso a dados, e séries históricas, levando a diminuição do período para 1998-2001. A metodologia utilizada também ficou limitada devido a falta de dados, para tanto, foi usada para mensurar os efeitos da proteção comercial imposta pelos EUA sobre o mercado de açúcar, a mesma utilizada por MELO (2002) em seu estudo sobre os impactos sofrido pelo protecionismo dos EUA sobre a siderurgia brasileira. Apesar das restrições cabíveis a este tipo de análise (mensuração de efeitos), chegou-se a resultados bastante expressivos que procuram representar os efeitos sofrido pelo Brasil com a política protecionista norte-americana sobre o açúcar. Trata-se de uma análise abstrata, onde os resultados encontrados são apenas estimativas.

Identificar quais são as barreiras e os impactos que causam no processo de exportação de açúcar brasileiro são questões que norteiam esta pesquisa. Para tanto, esta monografia foi dividida em seis capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo buscou-se apresentar as principais teorias acerca do comércio

internacional, e os instrumentos de política comercial, em seguida buscou-se caracterizar o mercado de açúcar no Brasil e no mundo. No quarto capítulo relatou-se o funcionamento da política norte-americana de proteção ao setor produtor de açúcar. No quinto capítulo buscou-se mensurar os efeitos do protecionismo impostos pelos Estados Unidos sobre o mercado de açúcar brasileiro, e por fim a conclusão sumariza esta monografia.

2 TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Nesta seção será apresentado os principais fundamentos teóricos do comércio internacional, assim como, os instrumentos de política comercial. Os quais serão necessários para a compreensão dos efeitos das práticas protecionistas dos Estados Unidos sobre o mercado de açúcar brasileiro.

2.1 TEORIA CLÁSSICA E NEOCLÁSSICA, E A DEFESA DO LIVRE COMÉRCIO

O comércio internacional gera benefícios aos países participantes, através da divisão do trabalho, gerando ganhos de produtividade por meio da especialização; da produção em grande escala, reduzindo custos de produção; das condições diferentes de clima, fazendo com que a produção agrícola de um país seja diferente da de outros; e da qualidade de solos diferentes, tornando um país rico em determinados minérios e pobres em outros, obrigando as nações comerciar entre si. Por serem diferentes uns dos outros, os países podem ser beneficiados por suas diferenças, atingindo um arranjo no qual cada um produz as coisas que faz relativamente bem.

A teoria das vantagens absolutas tem início com a principal obra de Adam Smith, *A Riqueza das Nações: Investigação sobre Sua Natureza e Suas Causas*, publicada em 1776. Ela é tida como o primeiro trabalho a tratar com exclusividade de economia e a incluir uma visão sistemática acerca do comércio entre os países. Smith, nesse trabalho, expôs argumentos contrários ao conjunto de idéias mercantilistas¹ defendidas e implementadas pela elite econômica da época (CARVALHO, 2002, p. 5).

¹ Os adeptos do mercantilismo, doutrina econômica prevalescente entre os séculos XV e XVIII, acreditavam que a riqueza e o poder de uma nação eram determinados pelo tamanho de sua população e por seu estoque de metais preciosos. Defendiam que a ocorrência de superávits comerciais era a única forma de um país se tornar mais forte e abastado, essa meta seria alcançada através de incentivos às exportações e restrições a importações, o resultado seria a ausência de comércio entre as nações (CARVALHO, 2002, p. 4).

A falha dos mercantilista, segundo Smith, foi não perceber que uma troca deveria beneficiar as duas partes envolvidas no negócio, sem que haja, necessariamente, uma perda para uma das nações envolvidas. Sua grande crítica baseou-se, no fato de que a riqueza de uma nação não deveria ser expressa na quantidade de metais preciosos em seu poder, mas sim, em termos de produção e consumo de sua população. Smith arquitetou um poderoso argumento a favor do livre comércio, desde que um país tivesse algum tipo de vantagem absoluta, ou seja, que conseguisse produzir alguma mercadoria a um custo mais baixo que outros países e tirar proveito da especialização e das trocas (CARVALHO, 2002, p. 5).

Segundo SALVATORE (1998, p. 19) Adam Smith acreditava que, quando uma nação é mais eficiente do que outra na produção de uma *commodity*, porém, é menos eficiente do que a outra nação na produção de uma segunda *commodity*, ambas as nações podem se beneficiar, ao especializarem-se na produção da *commodity* de sua vantagem absoluta e trocando parte de sua produção com a outra nação pela *commodity* de sua desvantagem absoluta. Desta forma, os recursos são utilizados com maior eficiência, acarretando um aumento na produção de ambas as *commodities*.

Para a exposição da teoria será utilizado o seguinte exemplo: supondo que o Brasil e os Estados Unidos possam produzir dois tipos de bens somente, café e automóvel. Os Estados Unidos podem produzir 8 mil automóveis por mês ou 2 mil sacas de café por mês. Por outro lado, o Brasil pode produzir 6 mil automóveis por mês ou 3 mil sacas de café. Portanto o Brasil produz café “melhor” que os Estados Unidos, e os Estados Unidos produzem automóvel “melhor” do que o Brasil.

QUADRO 2.1 - OS DOIS PAÍSES PRODUZINDO OS DOIS PRODUTOS

	Brasil	EUA	Total
Produção anual de automóvel	36.000	48.000	84.000
Produção anual de café	18.000	12.000	30.000

QUADRO 2.2 - O BRASIL PRODUZINDO SOMENTE CAFÉ E OS ESTADOS UNIDOS SOMENTE AUTOMÓVEIS

	Brasil	EUA	Total	Ganho Líquido
Produção anual de automóvel	0	96.000	96.000	22.000
Produção anual de café	36.000	0	36.000	6.000

O quadro 2.1 demonstra a produção anual nos dois países ao dedicarem um semestre para produção de cada bem, e o quadro 2.2 mostra o ganho líquido obtido quando o Brasil produz apenas café, e os EUA apenas automóveis. Portanto, é mais vantajoso para os EUA produzirem automóveis somente e comprarem café do Brasil, e da mesma forma que, é mais vantajoso para o Brasil produzir somente café e comprar automóveis dos EUA².

A teoria de Smith acerca do comércio internacional foi aprimorada por David Ricardo no início do século XIX, com a introdução da idéia de que o comércio internacional é estritamente resultado das diferenças internacionais na produtividade do trabalho. De acordo com o modelo Ricardiano, o comércio entre dois países pode beneficiar ambos os países, se cada um produzir os bens nos quais possui vantagens comparativas, provocando assim, um crescimento na produção mundial. Um país tem vantagens comparativas na produção de um bem quando o custo de oportunidade da produção do bem em termos de outros bens é mais baixo que em outros países (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 15).

A lei das vantagens comparativas postula que mesmo uma nação sendo menos eficiente que outra na produção de ambas as *commodities*, há ainda, uma base para um comércio mutuamente benéfico. A nação menos eficiente deveria especializar-se na produção e exportação da *commodity* na qual a sua desvantagem relativa for menor e importar a *commodity* na qual a sua desvantagem relativa seja maior (SALVATORE, 1998, p. 20).

Para uma melhor compreensão desta teoria, os quadros 2.3 e 2.4 mostram a exemplo proposto por David Ricardo, que tem como países Portugal e a Inglaterra e como produtos tecido e vinho. Devido aos diferentes custos relativos ambos os países têm incentivos à troca. Mesmo Portugal sendo mais eficiente na produção de ambos os bens, ele deve especializar-se completamente na produção de Vinho, pois produz vantagem comparativa na produção de vinho. E a Inglaterra por possuir vantagem comparativa na produção de tecidos, deve especializar-se na produção de tecidos. O ganho à escala mundial traduziu-se na poupança de 30 horas de trabalho para as mesmas unidades dos bens, onde Portugal poupa 10 horas e a Inglaterra poupa 20 horas.

² No entanto, de acordo com o modelo das vantagens absolutas, o exemplo leva a uma formação de centro-periferia.

QUADRO 2.3 – CUSTOS, PRODUTIVIDADE E CUSTOS RELATIVOS DA PRODUÇÃO DE TECIDOS E VINHO POR INGLATERRA E PORTUGAL

Países	Custo (horas de trabalho necessárias para produzir uma unidade)		Produtividade (produção por hora de trabalho)		Custos Relativos	
	Tecido	Vinho	Tecido	Vinho	Tecido	Vinho
Inglaterra	100	120	1/100	1/120	0,833	1,20
Portugal	90	80	1/90	1/80	1,125	0,89

QUADRO 2.4 – GASTO DE HORAS DE TRABALHO EM AUTARCIA E EM LIVRE TROCA

Países	Gasto de horas - trabalho em Autarcia			Gasto de horas - trabalho em livre troca		
	Tecido	Vinho	Total	Tecido	Vinho	Total
Inglaterra	100	120	220	200	---	200
Portugal	90	80	170	---	160	160
Total	190	200	390	200	160	360

O modelo das vantagens comparativas “mostra como as diferenças entre os países levam ao comércio e aos ganhos do comércio, onde o trabalho é o único fator de produção e os países diferem apenas na produtividade do trabalho nas diferentes indústrias.” Neste modelo, “os países exportarão os bens produzidos com o trabalho interno de modo relativamente eficiente e importarão bens produzidos pelo trabalho interno de modo relativamente ineficiente”. Portanto, são as vantagens comparativas que determinam o padrão de produção de um país (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p 36-37).

Segundo KRUGMAN & OBSTFELD (2001, p. 37), no modelo Ricardiano o comércio beneficia um país de duas formas. Primeiro, em vez de produzir um bem para o consumo interno, o país pode produzir outro bem que tenha maior produtividade e comercializá-lo pelo bem desejado. Neste caso, a “produção” indireta requer menos trabalho que a produção direta. Segundo, aumentando as possibilidades de consumo de um país, levando a ganhos do comércio.

2.1.1 Teoria Neoclássica

O modelo desenvolvido por Eli Heckscher e Bertil Ohlin, mais conhecido como a teoria de Heckscher-Ohlin basicamente afirma, que cada país se especializa

e exporta o bem que requer utilização intensiva de seu fator de produção abundante³.

O modelo neoclássico enfatiza o mecanismo entre as proporções nas quais fatores diferentes de produção estão disponíveis em países diferentes, e em que proporções esses fatores são utilizados para produzir bens diferentes (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 70).

A hipótese básica deste modelo é que cada economia pode produzir dois bens e que a produção de cada bem requer o uso de dois fatores de produção que serão utilizados em ambos os setores produtivos. Sendo uma economia de dois fatores, os produtores irão escolher entre os insumos conforme os seus custos relativos. Uma vez que tais custos estão relacionados com a dotação dos insumos em cada país, conclui-se que são intensivos no fator em que o país é relativamente bem dotado (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 70).

Uma maneira de analisar a alocação de recursos em uma economia de dois fatores é através do “diagrama da caixa” como na figura 2.1. A largura da caixa representa a oferta de mão-de-obra total na economia, enquanto a altura representa a oferta total de terra. A alocação de recursos entre dois setores – tecidos e alimentos – é identificada pelo ponto no qual as duas linhas que representam as proporções terra/mão-de-obra, para cada setor, se cruzam (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 74).

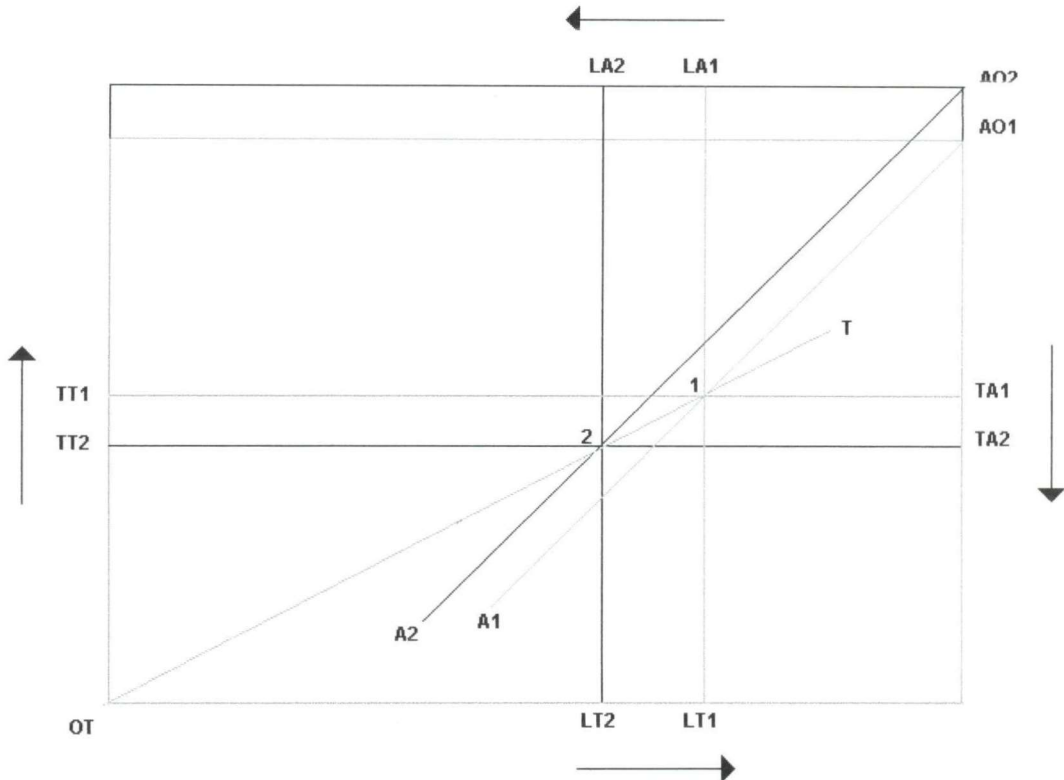
Na figura, este fenômeno é representado pelo ponto 1. Assim, OTLT1 é a mão-de-obra utilizada na produção de tecidos e OALA1 é a mão-de-obra utilizada na produção de alimentos. Da mesma forma, OTT1 e OATA1 são respectivamente, o fator terra utilizado na produção de tecidos e alimentos. Se houver um aumento na oferta de terra na economia, a Caixa ficará mais alta, estendendo-se do ponto AO1 para AO2. (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 74).

Considerando-se que os preços dos bens permanecem inalterados, assim como os preços dos fatores de produção e, conseqüentemente, a relação terra/mão-de-obra, a alocação de recursos move-se do ponto 1 para o ponto 2. Pois, uma vez que a produção de alimentos é intensiva no uso do fator terra, um aumento na

³ O modelo coloca no centro da explicação para a existência do comércio internacional a diferença relativa de dotação de fatores de produção (capital, trabalho e terra) entre os países. No entanto, a teoria neoclássica não é capaz de explicar o comércio internacional entre bens que utilizem fatores de produção como técnica e conhecimento. Portanto, trata-se de um modelo limitado.

oferta de terra irá expandir as possibilidades de produção na direção dos alimentos em detrimento dos tecidos. Portanto, esse modelo nos mostra que uma economia tende a ser eficaz na produção dos bens intensivos no fator de produção em que ela é relativamente bem dotada, com base em uma determinada economia (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p.75).

FIGURA 2.1 – ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO MODELO HECKSHER-OHLIN



FONTE: KRUGMAN & OBSTFELD, 2001

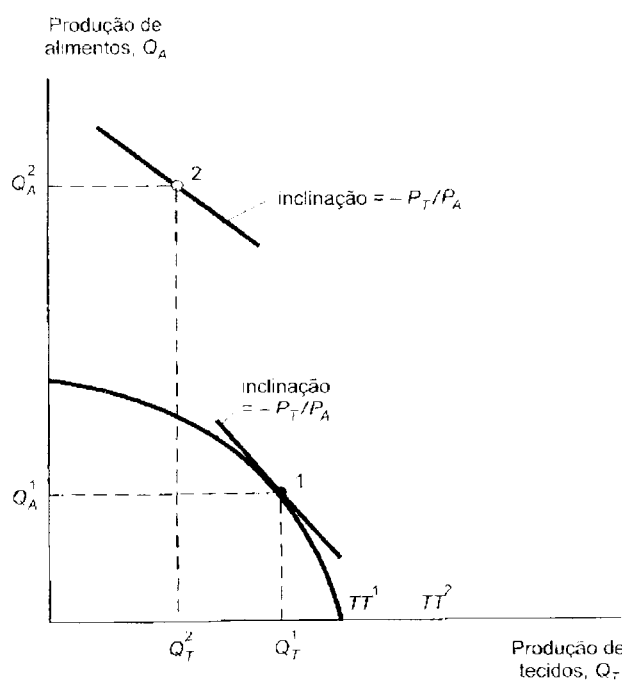
A melhor forma de refletir sobre este resultado é em termos de como os recursos afetam as possibilidades de produção da economia. A figura 2.2 mostra que um aumento na oferta de terra desloca a fronteira de possibilidades de produção da economia para fora, de TT^1 para TT^2 , mas faz isso de maneira muito desproporcional na direção da produção de alimentos. Há uma expansão enviesada das possibilidades de produção que ocorre quando a fronteira de possibilidade de produção desloca-se para fora mais em uma direção do que outra (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 76).

O resultado é que, para um preço relativo da tecido constante (indicado pela inclinação $-P_T/P_A$), a produção se move do ponto 1 para o ponto 2, o que envolve

uma queda real na produção de tecido realmente declina de Q^1_T para Q^2_T e um incremento grande na produção de alimentos de Q^1_A para Q^2_A (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 77).

O efeito enviesado dos incrementos dos recursos nas possibilidades de produção é a chave para entender como as diferenças em recursos aumentam o comércio internacional. Um aumento na oferta de terra expande as possibilidades de produção de forma desproporcional na direção da produção de alimentos, enquanto um aumento na oferta de mão-de-obra expande produção de forma desproporcional na direção de da produção de tecidos (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 77).

FIGURA 2.2 – RECURSOS E POSSIBILIDADES DE PRODUÇÃO



FONTE: KRUGMAN & OBSTFELD, 2001

2.1.2 Argumentos do Livre Comércio

Poucos são os países que aceitam o comércio totalmente livre. No entanto, desde a época de Adam Smith, os economistas têm defendido o livre comércio como um ideal pelo qual a política de comércio deveria se empenhar. Os modelos teóricos sugerem que o livre comércio evita as perdas de eficiência associadas à proteção (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 226).

Para MAIA (2001, p. 129), as principais necessidades do livre comércio são: mercado livre, em que o Estado não intervém de nenhuma forma; livre concorrência, onde os preços são formados em função do próprio mercado; desregulamentação, em que o Estado deve remover todos os obstáculos legais que cerceiam a atividade econômica; e divisão internacional do trabalho, isto é, os países devem produzir somente aquilo que for economicamente mais conveniente e, através do comércio internacional, trocarão seus excedentes. Desta forma, o livre comércio contribuirá com uma diminuição de custos e maior bem estar social.

Dentre os argumentos a favor do livre comércio, MAIA (2001, p. 132) aponta a divisão internacional da produção, a melhor utilização dos recursos naturais, já que a natureza não é igual para todos os países, e economia em escala. Sendo que os dois primeiros argumentos permitem a produção em escala. Todos esses fatores apresentados proporcionam redução de custos, o que, por sua vez, cria uma cadeia de conseqüências, tais como: a redução de custos gera aumento de consumo, que por sua vez gera aumento de produção; o aumento de produção gera aumento de empregos, que por sua vez, aliado a custos menores, geram melhoria do bem estar para a sociedade.

KRUGMAN & OBSTFELD (2001, p. 227) argumentam que o livre comércio incentiva as empresas a procurar caminhos para exportação ou concorrer com importações. Desta forma, o livre comércio oferece mais oportunidades para a aprendizagem e as inovações do que um sistema de comércio "gerenciado", no qual o governo dita em grande medida o padrão das importações e exportações.

O livre comércio é um poderoso mecanismo capaz de promover o aumento da produção por meio da especialização e, com as trocas, aumentar o consumo e, conseqüentemente, o bem-estar das populações dos países que participam do comércio internacional.

Conforme SALVATORE (1998, p. 73), o teorema da equalização dos preços dos fatores mostra que, o comércio internacional faz com que o salário se eleve na nação de baixos salários e se torne inferior na nação de salários elevados. Da mesma forma, o comércio internacional faz com que a taxa de juros decresça na nação em que o capital é caro e cresça na nação em que o capital é barato. Isto prova que o comércio internacional tende a reduzir as diferenças de salários e taxa

de juros existentes entre as duas nações, se estas mantivessem sua economia fechada.

Considerando que “a mão-de-obra e capital se mantêm plenamente utilizados antes e depois do comércio, a renda real da mão-de-obra e os rendimentos reais dos proprietários de capital se deslocam na mesma direção do movimento dos preços dos fatores”. Portanto, o comércio faz com que a renda real da mão-de-obra se eleve e os rendimentos reais dos proprietários de capital se tornem inferior na nação de mão-de-obra barata e capital caro. Por outro lado, o comércio internacional faz com que a renda real da mão-de-obra se torne inferior e os rendimentos reais dos proprietários de capital se elevem na nação de mão-de-obra cara e capital barato (SALVATORE, 1998, p. 75).

Conforme demonstrado anteriormente, a teoria pura do comércio mostrou que a melhor política para o mundo como um todo é o livre comércio, onde cada nação se especializa na produção do bem que pode produzir de modo mais eficiente e, por meio da troca, cada nação ganhará (através do maior consumo de bens e serviços). Porém, no mundo real a maior parte das nações impõe algum tipo de restrição ao livre fluxo de comércio. As restrições comerciais (apresentadas no item 2.3) são justificadas em termos de bem-estar social da nação, e defendidas por uma minoria de produtores da nação, que delas tiram proveito à custa de uma maioria, na maior parte silenciosa, consumidores.

2.2 CRÍTICA AO LIVRE COMÉRCIO E ARGUMENTOS A FAVOR DO PROTECIONISMO

Apesar dos esforços a favor da liberalização do GATT - Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade) e da OMC (Organização Mundial do Comércio), o protecionismo ainda é uma realidade. A argumentação básica em sua defesa parte do pressuposto de que há falhas no mercado que justificam a intervenção pública. A principal delas, está relacionada à distribuição dos ganhos decorrentes da liberdade de comércio que privilegiam alguns setores e/ou países, em detrimento de outros.

As barreiras comerciais impostas pelos países industriais avançados vêm sendo particularmente prejudiciais aos países que se encontram numa etapa incipiente de seu desenvolvimento.

O termo indústria nascente refere-se à etapa do desenvolvimento em que a indústria ainda não alcançou um nível de produção que lhe permita beneficiar-se das economias de escala. Nesta etapa, seu custo por unidade produzida é elevado e, se tiver de concorrer com firmas estrangeiras, estabelecidas há mais tempo, não tem chance de sobreviver (CARVALHO, 2002, p. 89).

Para CARVALHO (2002, p. 89), a idéia da indústria nascente, é garantir certa reserva de mercado, temporária, a fim de permitir que a indústria possa expandir-se gradualmente, livre da concorrência de empresas maduras, cujos custos unitário de produção são menores. Uma vez atingido o tamanho ótimo, a proteção deve ser retirada para que a indústria passe a competir com as demais em igualdade de condições.

O problema do desemprego de fatores, como capital, recursos naturais, e mão-de-obra são fortes motivos alegados em defesa do protecionismo. Pois, as importações geram emprego de mão-de-obra no exterior enquanto as exportações o fazem internamente. Em conseqüência, a adoção de barreiras ao ingresso de mercadorias beneficia os trabalhadores domésticos. E neste caso, se justificaria em função do problema de falha no mercado de trabalho, o que dificultaria a realocação da mão-de-obra.

O comércio internacional faz com que os salários reais e a renda real da mão-de-obra se tornem inferiores em uma nação como os Estados Unidos (abundante em capital e escassa em mão-de-obra), motivando ao governo proteger seu comércio através de barreiras tarifárias e/ou não-tarifárias.

A adoção de barreiras comerciais com o objetivo de estimular a substituição de importações, foi o argumento desenvolvido por economistas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que inspirou a política comercial, após a Segunda Guerra Mundial, de muitos países da região, inclusive o Brasil (CARVALHO, 2002, p. 95).

O ponto de partida do argumento foi a constatação de que os países menos desenvolvidos, tradicionais exportadores de produtos primários e importadores de industrializados, tendiam a ser permanentemente prejudicados no comércio

internacional porque as relações de troca⁴ lhes eram desfavoráveis. O desenvolvimento era visto como impraticável sem um sistema de proteção que transferisse renda para a indústria e a preservasse da concorrência internacional (CARVALHO, 2002, p. 95).

MAIA (2001, p. 134) destaca como críticas positivas ao protecionismo: a proteção aos recursos naturais, já que uma exploração desses recursos (petróleo, ferro, etc.) não supervisionada pelo Estado compromete o futuro do país; e produção de natureza estratégica, onde certos segmentos são considerados vital para a segurança do país, para não ficar dependente e até vulnerável, em caso de guerra.

Para KRUGMAN & OBSTFELD (2001, p. 231-232) o desvio do livre comércio por meio de tarifas ótimas e impostos sobre exportações, pode melhorar os termos de troca de um país grande. Outra justificativa favorável à intervenção governamental repousa sobre as falhas do mercado doméstico, ou seja, quando um mercado dentro do país não está cumprindo sua função, por exemplo, o mercado de trabalho não está em equilíbrio, ou o mercado de capitais não está alocando recursos eficientemente. O desvio do livre comércio pode ajudar a reduzir as conseqüências do mau funcionamento.

Os grupos que perdem com o comércio influenciam seus governos no sentido de restringir o comércio e proteger suas rendas. A indústria açucareira norte-americana retrata bem esta situação, pois os EUA limitam há décadas as importações de açúcar. A maioria das estimativas indicam que o custo para os consumidores norte-americanos por essa limitação à importação está em torno de dois bilhões de dólares por ano – isto é, em torno de oito dólares por ano para cada indivíduo. Os ganhos dos produtores são muito menores, provavelmente menos que a metade daquela cifra (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 61).

Se os produtores e consumidores pudessem ter seus interesses igualmente representados, essa política nunca teria sido adotada. No entanto, a maioria dos consumidores não está ciente da situação, e os produtores de açúcar estão organizados em associações comerciais e cooperativas que perseguem ativamente os interesses de seus membros. Portanto, as reclamações dos produtores de

⁴ Por relações (ou termos) de troca entende-se a razão entre o preço das exportações de um país e o preço de suas importações ($RT = P^*x / P^*m$). Uma redução nos termos de troca significa que, com a mesma quantidade física exportada, o país passa a importar menos que antes.

açúcar sobre os efeitos das importações são expressas com muita eficiência (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 61).

No caso do mercado de açúcar, de acordo com KRUGMAN & OBSTFELD (2001, p. 238) as práticas protecionistas adotadas pelo governo dos EUA, favorecem os interesses de um grupo pequeno e bem organizado (produtores) em detrimento dos consumidores (famílias), gerando grandes perdas no conjunto, mas pequenas perdas quando consideramos qualquer indivíduo. Retratando a ação coletiva existente neste setor, já que, embora haja interesses dos consumidores como um todo em pressionar por políticas favoráveis, tende a não haver interesse individual em fazer o mesmo, pois o custo para manifesta-lo tende a ser maior que o benefício.

Uma vez apresentada a base teórica que demonstra os ganhos advindo do comércio internacional e os argumentos contrários e a favor da intervenção netas transações, torna-se relevante analisar quais os instrumentos adotados em política comerciais. Compreender os efeitos econômicos da intervenção, através de práticas protecionistas é fundamental para o objeto desta monografia.

2.3 OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL

Uma tarifa, a mais simples das políticas de comércio, é um imposto cobrado quando um bem é importado. A importância das tarifas diminuiu nos últimos tempos, porque os governos modernos normalmente preferem proteger as indústrias domésticas por meio de várias barreiras não tarifárias, tais como quotas de importação (limitações sobre a quantidade importada), restrições de exportações (limitações sobre a quantidade exportada), regulamentação técnica, administrativas, entre outras. No entanto a compreensão dos efeitos de uma tarifa permanece a base vital para a compreensão de outras políticas de comércio (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 193-194).

2.3.1 Efeitos de uma Tarifa

As tarifas podem ser ad valorem, específicas ou compostas. A tarifa ad valorem é expressa como percentagem fixa do valor do bem comercializado. A tarifa específica é expressa como uma quantia fixa por unidade física do bem comercializado.

Finalmente, a tarifa composta é uma combinação das duas tarifas anteriores (SALVATORE, 1998, p. 131)

A figura 2.3 mostra os efeitos de uma tarifa específica de US\$t por unidade de açúcar (apresentada como t na figura). Na ausência da tarifa, o preço do açúcar seria igualado a P_i em ambos os países, Local e Estrangeiro, como vemos no ponto 1 do diagrama do meio, que ilustra o mercado mundial (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 196).

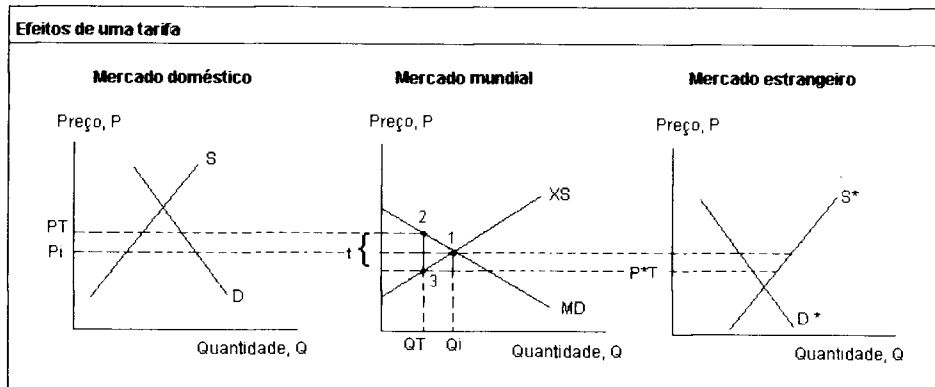
Com a presença da tarifa, os exportadores não embarcarão o açúcar do Estrangeiro para o país Local, a não ser que o preço do Local exceda o preço do Estrangeiro em pelo menos US\$t. Desta forma, a diferença de preço entre os dois países será US\$t, já que o preço no país Local aumenta e o preço no Estrangeiro diminui. Porém, se o açúcar não for embarcado, haverá um excesso de demanda por açúcar na economia Local e um excesso de oferta de açúcar no Estrangeiro. Portanto, o preço na economia Local aumentará e o preço no estrangeiro cairá até uma diferença de US\$t (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 197).

A introdução da tarifa leva a uma cunha entre os preços nos dois mercados. A tarifa aumenta o preço no país Local para P_T e diminui o preço no Estrangeiro para $P^*T = P_T - t$. No país Local, os produtores ofertam mais pelo preço elevado e os clientes demandam menos, há uma redução na demanda por importações (na figura 2.3, o movimento do ponto 1 para o ponto 2) (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 197).

No Estrangeiro, o menor preço leva à redução da oferta e ao aumento da demanda e, portanto, há uma queda na oferta de exportação (na figura 2.3, o movimento do ponto 1 para o ponto 3). Portanto, o volume do açúcar comercializado declina de Q_1 , o volume do livre comércio, para Q_T , o volume com a tarifa. No volume de comércio Q_T , a demanda de importações do país Local é igual à oferta de exportações do Estrangeiro quando $P_T - P^*T = t$ (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 197).

A elevação do preço no país local (um país grande), de P_i para P_t , é inferior do que o montante da tarifa, porque parte da tarifa é refletida em um declínio do preço de exportação do Estrangeiro, portanto, não é repassada para os consumidores Locais. (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 197)

FIGURA 2.3 – EFEITOS DE UMA TARIFA



FONTES: KRUGMAN & OBSTFELD, 2001

O resultado da imposição de uma tarifa é a perda dos consumidores do país que importa (o preço aumenta) e o ganho dos consumidores do país que exporta (o preço diminui). Além disso, o governo que impõe a tarifa ganha na forma de receita, e os produtores locais são beneficiados ao receberem um preço mais elevado pelo produto.

2.3.2 Efeitos de um Subsídio às Exportações

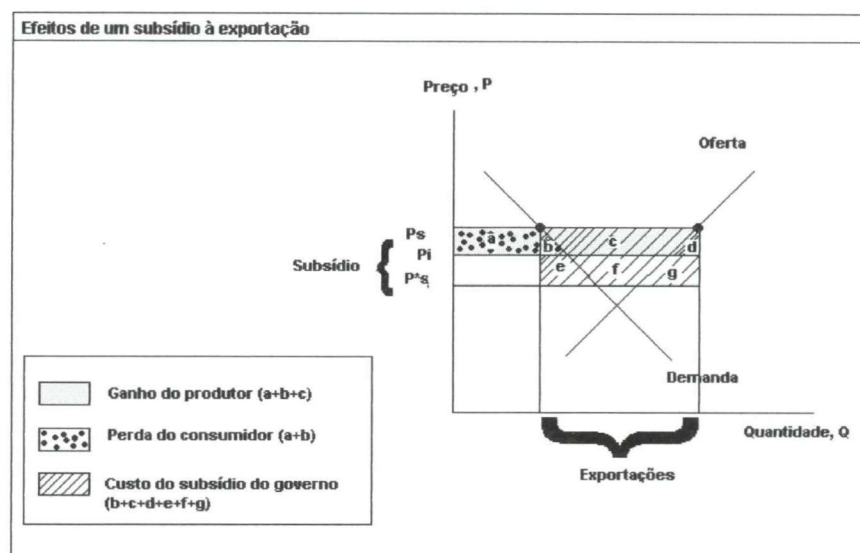
Os subsídios às exportações são pagamentos diretos ou concessão de isenção fiscal e empréstimos subsidiados aos exportadores da nação ou exportadores em potencial, e/ou empréstimos a juros baixos concedidos a compradores estrangeiros de maneira a estimular as exportações da nação (SALVATORE, 1998, p. 156).

“O subsídio à exportação pode ser específico (uma soma fixa por unidade) ou *ad valorem* (uma proporção do valor exportado). Quando o governo oferece um subsídio à exportação, os exportadores irão exportar o bem até o ponto em que o preço Local exceda o preço estrangeiro pela quantidade do subsídio.” (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 204).

Conforme a figura 2.4, os efeitos de um subsídio à exportação sobre os preços são exatamente o inverso dos da tarifa. No país exportador o preço aumenta de P_i para P_s , porém a queda do preço no país importador de P_i para P^* , acarreta um aumento do preço inferior ao do subsídio. No país exportador, os consumidores perdem e são prejudicados (área $a+b$), os produtores ganham (área $a+b+c$), e o

governo perde porque gasta dinheiro com o subsídio (área $b+c+d+e+f+g$) (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 204).

FIGURA 2.4 – EFEITOS DE UM SUBSÍDIO À EXPORTAÇÃO



FONTE: KRUGMAN & OBSTFELD, 2001.

A soma das áreas $b+d+e+f+g$ ilustram a perda líquida de bem-estar. Dessas, b e d representam as perdas distorcidas do consumo e da produção. O subsídio à exportação piora os termos de troca, reduzindo o preço da exportação no mercado estrangeiro de P_i para P^*s . Isso leva à perda adicional dos termos de troca $e+f+g$, igual a $P_i - P^*s$ vezes a quantidade exportada com o subsídio. Portanto, o uso de um subsídio à exportação, oferece benefícios bem inferiores aos custos (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 204).

2.3.3 Efeitos das Quotas de Importações

Uma quota de importação é uma restrição direta à quantidade de algum bem que pode ser importada. Normalmente a restrição é executada através de emissão de licenças a alguns grupos de indivíduos ou empresas. Uma quota de importação sempre eleva o preço local do bem importado (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 207).

Segundo KRUGMAN & OBSTFELD (2001, p. 207) “quando as importações são limitadas, o resultado imediato é que, no preço inicial, a demanda pelo bem

excede a oferta doméstica mais as importações. Isso faz com que os preços oscilem até que o mercado se equilibre”. A quota de importação elevará os preços locais no mesmo montante da tarifa que limita as importações (exceto no caso de monopólio Local).

A diferença entre uma quota e uma tarifa é que, com uma quota, o governo não recebe receita. Quando a quota, em vez de uma tarifa, é utilizada para restringir as importações, a soma de dinheiro que seria considerada receita do governo com a tarifa é arrecadada por quem quer que receba as licenças de importação. Os detentores das licenças estão aptos a importar e revender os produtos a um preço mais elevado no mercado Local (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 207).

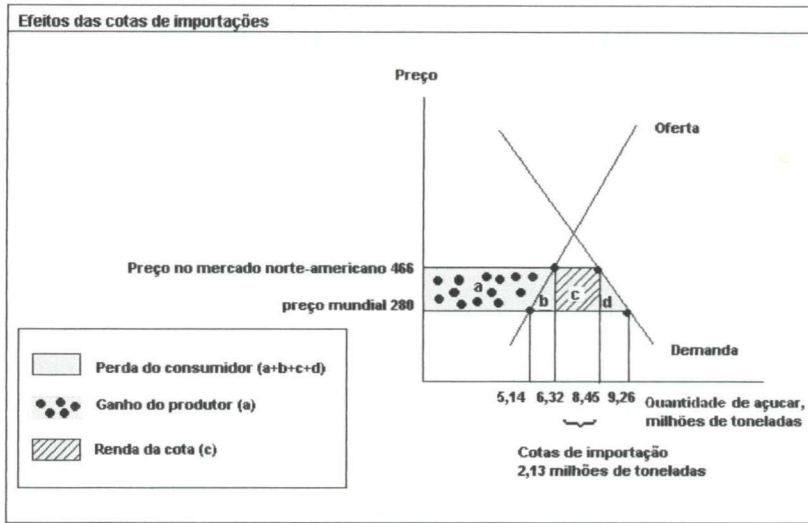
Uma quota de importação tem os mesmos efeitos consumo e produção de uma tarifa de importação, e o efeito receita também é o mesmo; no entanto, diferem quanto ao receptor da receita. Na tarifa a receita é destinada ao governo, enquanto que, a receita da quota é arrecadada por quem recebe as licenças de importação. Geralmente uma quota de importação é mais restritiva do que uma tarifa de importação.

A figura 2.5 mostra uma estimativa dos impactos da quota do açúcar em 1990. “A quota restringiu as importações a aproximadamente 2,13 milhões de toneladas; como resultado, o preço do açúcar nos Estados Unidos era um pouco mais que 40% maior que no estrangeiro” (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 207).

Os efeitos da quota do açúcar sobre o bem-estar são representados pelas áreas *a*, *b*, *c* e *d*. Os consumidores dos E.U.A perdem o excedente $a+b+c+d$. Parte desta perda do consumidor representa uma transferência para os produtores de açúcar norte-americanos, que ganham o excedente do produtor *a*, e parte da perda representa uma distorção de produção *b* e a distorção de consumo *d*. As rendas para os governos estrangeiros que recebem os direitos de importação resumem-se à área *c* (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 208).

As distorções ($b+d$) mais as rendas da quota (*c*), representam as perdas líquida para os Estados Unidos, um total de US\$ 580 milhões por ano. No entanto, a maior parte desta perda líquida advém do fato de os estrangeiros adquirirem os direitos de importação (KRUGMAN & OBSTFELD, 2001, p. 209).

FIGURA 2.5 – EFEITOS DAS QUOTAS DE IMPORTAÇÕES



FONTE: KRUGMAN & OBSTFELD, 2001

Os governos utilizam diversos outros instrumentos de política comercial para influenciar o comércio, no entanto estes não serão tratados por não se enquadrarem no foco deste trabalho.

Este capítulo apresentou os fundamentos clássicos e neoclássicos do comércio internacional, os principais argumentos contra e a favor do protecionismo, e os mais usados instrumentos de proteção comercial. A seguir será apresentada a situação do mercado de açúcar nacional e internacional, e as principais características deste setor.

3 CARACTERIZAÇÃO DO SETOR SUCROALCOOLEIRO NO BRASIL E NO MUNDO

3.1 HISTÓRICO BRASILEIRO

A importância da cana-de-açúcar no Brasil remonta ao período colonial, tendo sido introduzida no País no estado de Pernambuco, logo após o descobrimento, e em 1532, em São Paulo. Desde então, é de grande relevância por constituir matéria-prima básica para a extração do açúcar e do álcool, e ainda por gerar vários subprodutos dos quais diversos apresentam elevado potencial energético. Inicialmente, a cana destinava-se basicamente à produção de açúcar. Com o advento do Programa Nacional do Álcool – PROÁLCOOL, em 1975, sua utilização como fonte de matéria-prima para produção de álcool combustível assumiu importância considerável.

Em termos gerais, segundo Ramos & Belik³:

...o açúcar nordestino foi o carro-chefe da agroindústria canavieira brasileira durante quatro séculos, sempre se destacando por sua produção e volume exportado. Esse destaque deveu-se às condições edafoclimáticas favoráveis e a maior proximidade geográfica dos mercados europeus, comparativamente à região Sul do país. A partir de meados do século XVIII, inicia-se a produção de açúcar e aguardente no Centro-Sul, especificamente em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, mas apenas em meados dos séculos XIX o açúcar desta região passou a ter destaque na produção nacional. Mesmo assim, não conseguia concorrer no mercado externo devido à baixa qualidade, comparativamente ao açúcar nordestino. (RAMOS & BELIK *apud* ALVES, 2002, p. 4)

O Estado brasileiro regulamentou a agroindústria canavieira desde os anos 30, com a fundação do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA). O instituto centralizava as operações de exportação do açúcar brasileiro, sendo a única instituição autorizada a comprar açúcar no mercado doméstico e a estabelecer contratos de exportação. Desde sua extinção em 1989 existe uma tendência de desregulamentação do setor. Atualmente, a única exigência é a de garantia de

³ RAMOS, P.;BELIK,W. Intervenção estatal e a agroindústria canavieira no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.27, n.2,p. 197-214, abr./jun. 1989.

abastecimento do mercado interno, podendo o excedente ser exportado (BNDES, 1995, p. 5).

A intervenção estatal, ao se estender ao longo das décadas, passou a ser parte da própria história do complexo e a determinar sua estrutura. RAMOS⁴, citado por ALVES (2002, p. 6) destacou como principais mecanismos desta intervenção: “...os preços administrados, entradas de novas unidades indústrias e produção sobre controle estatal (principalmente através de quotas de produção), garantia de mercados e subsídios, divisão regional dos mercados (Centro-Sul, Norte-Nordeste), controle da exportação e restrições ao capital estrangeiro.”

A agroindústria canavieira se concentrava na região Nordeste até a Segunda Guerra Mundial, quando foi paulatinamente sendo transferida para a região Centro-Sul, em função de melhores condições sócio-econômicas e agrícolas. A partir de 1950, o país passou à liderança mundial de produção, e em 1974, o açúcar respondia por quase 20% da pauta de exportações do país. Em 1995 o setor sucroalcooleiro representava 2% do PIB e 3% das exportações nacionais (BNDES, 1995 p. 4).

Para SILVEIRA (2004, p. 4) o aumento da participação do Brasil no mercado internacional de açúcar está relacionado com os efeitos de diversas transformações de natureza interna e externa:

No âmbito interno, pode-se mencionar, inicialmente, os aspectos relacionados ao Proálcool, que de modo geral fomentou investimentos que propiciaram aumento de infra-estrutura e capacidade das unidades produtoras, e transformou o álcool em produto de grande expressão na indústria sucroalcooleira. Em segundo lugar, menciona-se, no âmbito do mercado internacional, os impactos do final da Guerra Fria, prejudicando o abastecimento de açúcar do antigo bloco socialista por parte de Cuba e o aumento das importações da Ásia e da África. Por fim, devem ser consideradas as mudanças econômicas e institucionais ocorridas no Brasil a partir dos anos noventa, com destaque para o fim do intervencionismo estatal, abertura comercial, eficácia da política antiinflacionária do Plano Real e a política cambial depois de 1999. SILVEIRA (2004, p. 4)

Segundo ALVES (2002, p. 7), o setor passou por um processo de reestruturação, “...as mudanças mais sensíveis vêm ocorrendo na produção e nas formas de comercializar os produtos, uma vez que essas atividades deixaram de ser orientadas pelo governo e passaram a fazer parte da administração privada. Os

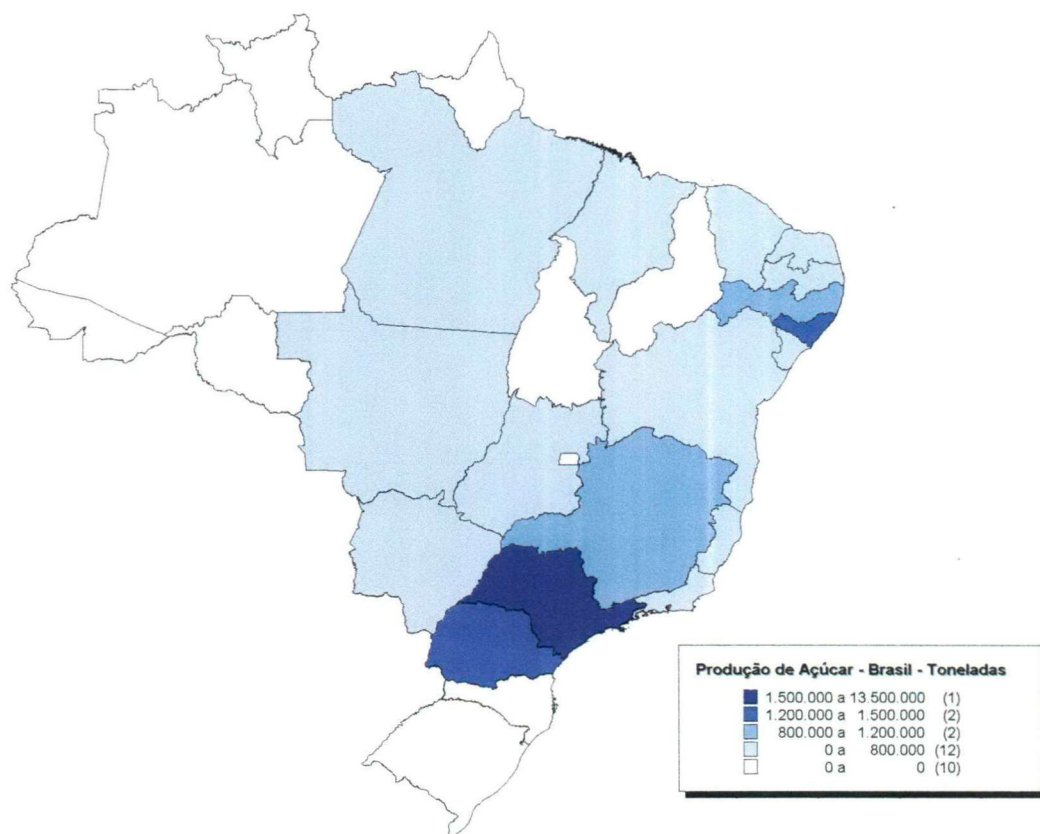
⁴ RAMOS, P. Situação atual, problemas e perspectiva da agroindústria canavieira de São Paulo. **Informações Econômicas**, v.29, n.10, p. 9-24, out. 1999.

produtores e agentes de mercado passaram a conduzir suas ações de acordo com os sinais emitidos por preços determinados em mercados competitivos.”

3.2 A IMPORTÂNCIA DO SETOR AÇUCAREIRO NO BRASIL

A importância econômica e social da cana estende-se por todo o País, ela é cultivada em todo o território nacional, mas São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Paraná e Minas Gerais lideram a produção. A região Nordeste, tradicional produtora de açúcar, vem perdendo posição relativa para a produção de Centro Sul desde o lançamento do Proálcool. Melhores solos, áreas mecanizáveis, fortes investimentos em pesquisa, clima mais regular e custos mais baixos têm permitido à região Centro-Sul uma produtividade muito superior à região Norte-Nordeste.

FIGURA 3.1 - PRODUÇÃO DE AÇÚCAR NO BRASIL POR ESTADO (SAFRA 1999/00, EM TONELADAS)



FONTE: UDOP (2005)

A figura 3.1 ilustra a produção de açúcar em toneladas, no ano safra 1999/2000, onde a região Centro-Sul foi responsável por 87% da produção nacional, contra 13% na região Norte-Nordeste. A maior participação dentre os estados brasileiros foi a produção de São Paulo, que correspondeu a 68% do total produzido. 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. (UNICA, 2005).

Na avaliação de STALDER (1997, p. 8):

O Brasil também se destaca como um dos maiores consumidores mundiais de açúcar. A demanda por açúcar no mercado brasileiro caracteriza-se por um consumo *per capita* anual de aproximadamente 48,3 kg, tendo-se calculado o consumo doméstico total em 8 milhões de toneladas para 1995 (Burnquist & Bacchin, 1996⁷). Segundo as autoras, estima-se que aproximadamente 60% do açúcar absorvido pelo mercado doméstico destina-se ao consumo direto. O restante é direcionado ao consumo indireto, como matéria-prima nas indústrias de refrigerantes, bebidas, balas, chocolates, bolachas etc. Dessa forma, sendo a participação das indústrias na demanda doméstica por açúcar bastante acentuada, o desempenho industrial tornou-se um importante indicador do nível de consumo do produto.

O açúcar tem sua demanda interna crescendo à taxa de 1,7% a.a. (entre 80/90); o consumo direto guarda relação com o crescimento populacional, com a renda da população e com a existência e procura de produtos substitutos, e o industrial com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Conforme o quadro 3.1, a distribuição do volume consumido no país é, em grandes números, 61,5% uso direto e 38,5% consumo industrial (CARVALHO, L.C.C., 2000, p. 41-42).

⁷ BURNQUIST, H. L.; BACCHI, M. R. P. Setor sucroalcooleiro: evolução recente e perspectivas no Brasil. Tendências para o período de 1996-2000 de culturas de soja, cana-de-açúcar, café, citros, milho, arroz, feijão, batata e pastagens. Piracicaba: FEALQ; MANAH S/A, 1996. p. 5-20. (Relatório de Pesquisa)

QUADRO 3.1 – DISTRIBUIÇÃO DO CONSUMO DE AÇÚCAR NO BRASIL

Descrição do Uso	1000 t	%
1. Uso direto (mesa)	5.100	61,45
Refinado amorfo	1.700	
Outros	3.400	
2. Industrial	3.200	38,55
Refrigerantes	1.216	
Doces/geléia/confitos	629	
Outros (chocolates, biscoitos, sorvetes, etc.)	1.355	
Total do Brasil	8.300	100,00

FONTE: CARVALHO, L.C.C., (2000)

Segundo COSTA (2004, p. 4) a atividade canavieira no Brasil corresponde por cerca de um milhão de empregos diretos, 511 mil apenas na produção de cana-de-açúcar e o restante distribuído na agroindústria do açúcar e do álcool. Na média, tem-se que 55% da cana brasileira é utilizada na produção de álcool e 45% de açúcar.

A relevância do mercado de açúcar para a economia brasileira, seja na posição de consumidor ou produtor, lhe garante uma participação expressiva no comércio internacional. No que se refere à produção, cabe ressaltar que o país apresenta uma posição favorável quanto à disponibilidade de terras, possui 388 milhões de hectares de terras agricultáveis férteis e de alta produtividade (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 2005) quais 90 milhões ainda não foram exploradas, propícias ao cultivo de cana-de-açúcar.

O Brasil apresenta vantagem comparativa em diversos produtos agrícolas assim como na produção de açúcar, salienta-se que o aumento da vantagem comparativa para o setor açucareiro, retrata um alto grau de especialização e divisão internacional do trabalho, neste setor específico. Por ser uma economia com alta proporção terra/mão-de-obra é relativamente melhor produtor de açúcar que uma economia com baixa proporção terra/mão-de-obra.

No próximo item será analisado o desempenho do mercado internacional de açúcar, visando identificar a representatividade da participação brasileira e seu desempenho, ao longo nos últimos anos.

3.3 O MERCADO INTERNACIONAL DE AÇÚCAR

No período de 1994 a 2001 a demanda mundial de açúcar cresceu cerca de 17%, percentual que se situa acima do crescimento populacional estimado pela The Food And Agricultural Organization – FAO para o mesmo período, que foi aproximadamente 10%. Os maiores consumidores mundiais de açúcar foram Índia, União Européia, Brasil, China, Estados Unidos, Rússia e México (COSTA, 2004, p.16).

A produção mundial de açúcar entre 1991/1992 e 2000/2002, conforme mostra o quadro 3.2, foi em média 123,4 milhões de toneladas por ano-safra. O total exportado, em média, correspondeu a um terço da produção de cada ano-safra. A taxa de crescimento geométrico da produção nestes dez anos-safra foi de 2,0% a.a., pouco superior à do consumo, de 1,9 a.a.. A taxa de crescimento dos estoques finais foi bastante superior: 5,6%a.a., enquanto que a taxa das exportações foi de 3,4%a.a..

QUADRO 3.2 – MERCADO INTERNACIONAL DE AÇÚCAR, EM MILHÕES DE TONELADAS

	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	TGC1
Estoque Inicial	35,66	40,52	40,28	37,67	38,25	45,7	46,75	50,23	56,81	60,47	5,6
Produção	117,2	113,0	111,6	116,1	125,6	124,6	128,5	134,7	134,2	129,1	2
Importação	31,48	31,42	32,46	35,0	38,63	37,26	39,34	41,31	39,99	39,4	3,2
Consumo Aparente	111,2	112,1	112,6	115,0	117,8	120,9	123,1	125,5	128,3	130,3	1,9
Exportação	32,59	32,61	34,09	35,54	39,01	39,58	41,23	43,94	42,3	40,64	3,4
Estoque Final	40,52	40,28	37,67	38,25	45,7	46,75	50,23	56,81	60,47	58,01	5,6

FONTE: F.O. LICHT'S⁶, *apud* SILVEIRA

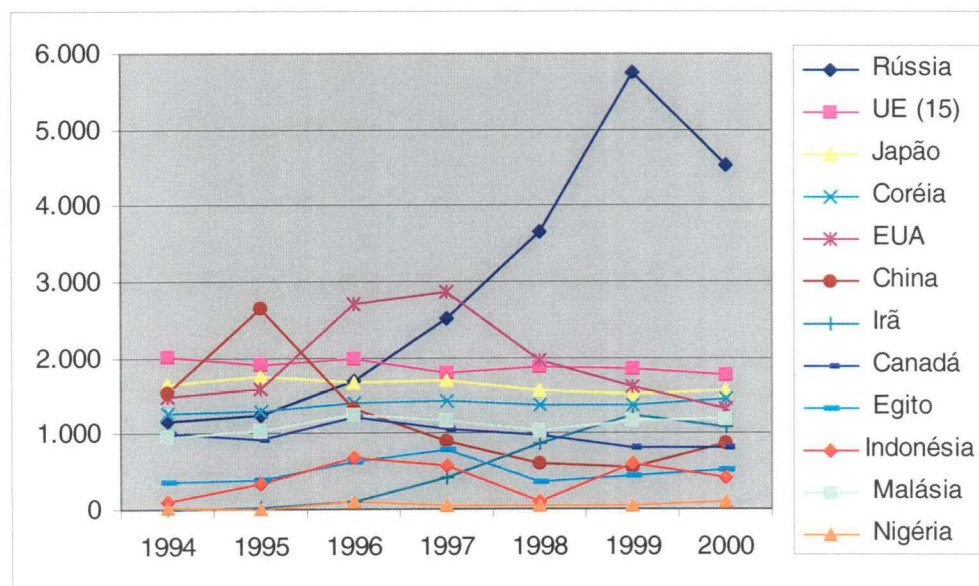
Salienta-se, que nem todos os produtores de açúcar obtêm-no exclusivamente a partir da cana-de-açúcar. Os países da União Européia – UE por exemplo, são produtores de açúcar de beterraba, enquanto que, os países em desenvolvimento destacam-se na produção do açúcar a partir da cana-de-açúcar. Do total produzido de açúcar no mundo, entre 1972 e 1986, cerca de 61,3% foram advindo da cana-de-açúcar; enquanto o açúcar de beterraba participou com 38,7%

⁶ F.O. LICHT'S. **International sugar and sweetener report**: world sugar balances 1991/92-2000/01. Ratzemburg, 2001. p.32.

(ABBOTT⁷, *apud* SHIKIDA; BACHA, 1999, p. 374). Dados mais recentes, para a safra 1995/1996, apontam o açúcar produzido a partir da cana como responsável por cerca de 70% da produção total, sendo os 30% restantes correspondente ao açúcar de beterraba (BURNQUIST, 1996, p. 7).

COSTA (2004, p. 12) avalia os importadores e exportadores de açúcar nas formas bruto e refinado, para a compreensão do mercado internacional desse produto. De maneira geral, os países desenvolvidos são grandes importadores de açúcar bruto e os países menos desenvolvidos importam, na sua maioria, açúcar refinado. O fator relevante sobre a escolha de açúcar bruto ou refinado para a importação dos países é sua capacidade relativa interna para a produção/refino do açúcar doméstico. A autora identificou em seu estudo, os maiores importadores e exportadores mundiais de açúcar bruto e refinado, apresentados nos gráficos seguintes.

GRÁFICO 3.1 – MAIORES IMPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR BRUTO, EM 1000 TONELADAS: PERÍODO 1994 A 2000

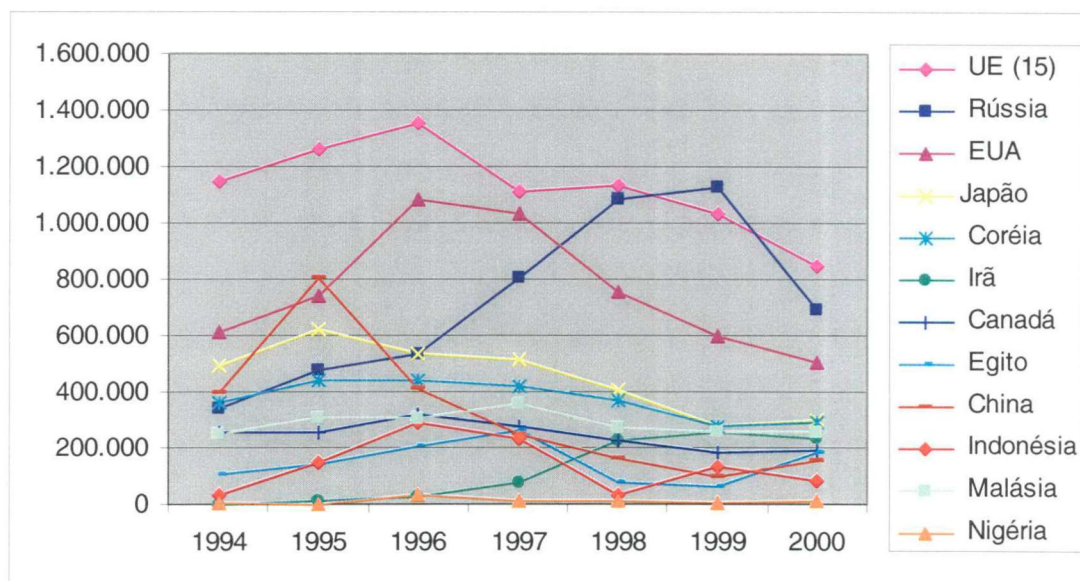


FONTE: FAO⁸ *apud* COSTA (2004)

⁷ ABBOTT, G. C. **Sugar**. New York: Routledge, 1990. 360p.

⁸ FAO. FPASTAT agriculture: agriculture & food trade: crops & livestock primary & processed. Disponível em <<http://apps.fao.org/page/collections>> acesso em 10 out. 2002 – 20 set. 2003.

GRÁFICO 3.2 – MAIORES IMPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR BRUTO, EM 1000 DÓLARES: PERÍODO 1994 A 2000

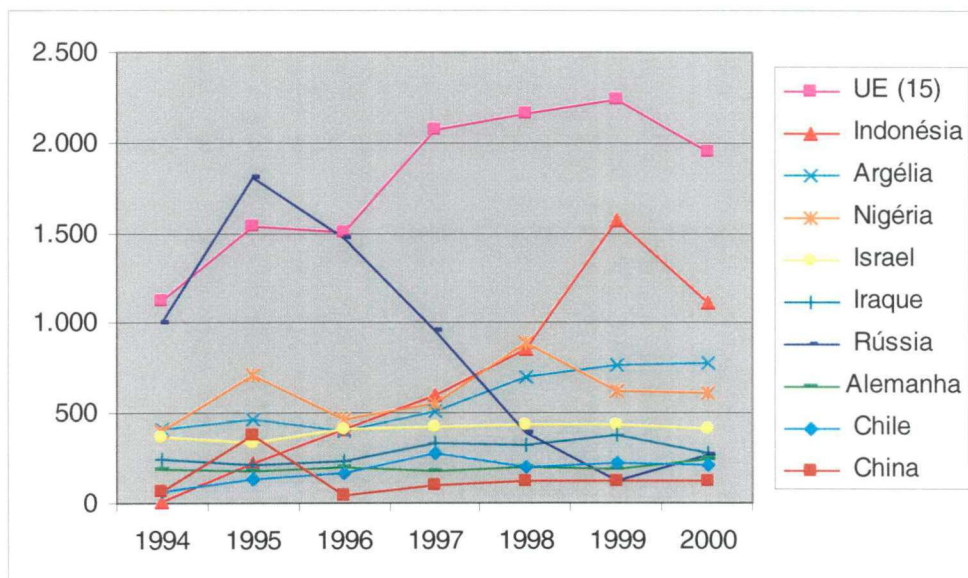


FONTE: FAO⁹ apud COSTA (2004)

Comparando os gráficos 3.1 e 3.2, o que se observa de mais significativo é a mudança de posição relativa da China. Em 2000, esse país superava o Canadá e o Egito em volume importado, mas em valor importado situava-se abaixo desses mesmos países. Sugerindo que a China importou açúcar a um preço unitário relativo menor do que o Canadá e o Egito. Da mesma forma, UE e EUA situaram-se em posição superior no ranking do valor importado de açúcar bruto pelos principais países importadores relativamente ao ranking do volume de açúcar importado, sugerindo preços de importação de açúcar bruto relativamente maiores nesses países. Segundo COSTA (2004, p. 22), as taxas geométricas de crescimento dos valores importados da UE e dos EUA foram negativas, -2,04% e -1,76% respectivamente, em decorrência do reflexo das políticas protecionistas adotadas nesses países.

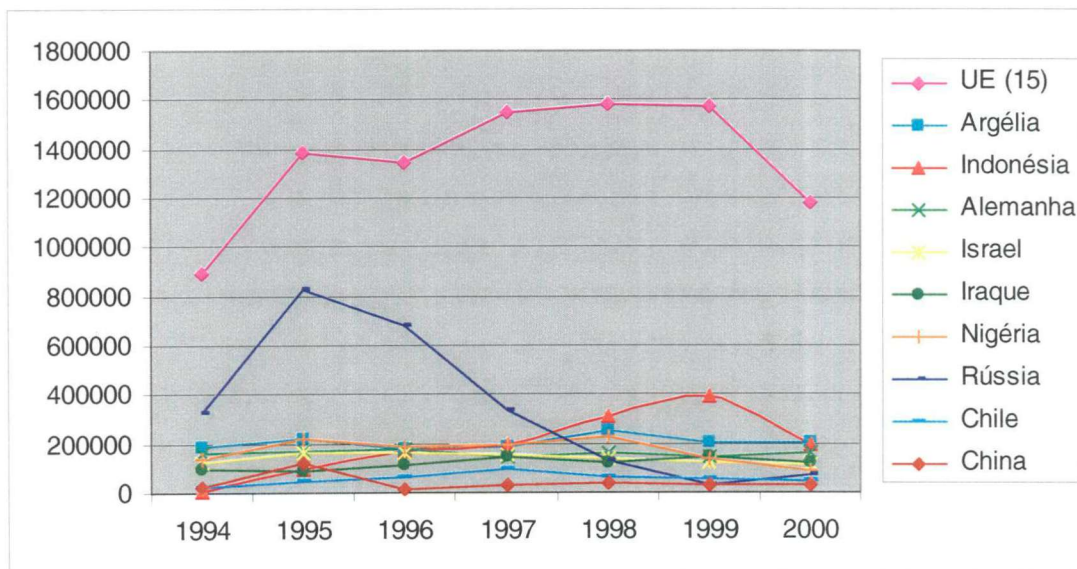
⁹ id.

GRÁFICO 3.3 – MAIORES IMPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR REFINADO, EM 1000 TONELADAS: PERÍODO 1994 A 2000



FONTE: FAO¹⁰ apud COSTA (2004)

GRÁFICO 3.4 – MAIORES IMPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR REFINADO, EM 1000 DÓLARES: PERÍODO 1994 A 2000



FONTE: FAO¹¹ apud COSTA (2004)

Analisando os gráfico 3.3 e 3.4, nota-se a mudança na posição relativa entre a Alemanha e a Nigéria. A Alemanha importou, em praticamente todo o período analisado, um volume de açúcar refinado menor do que Israel, Iraque e Nigéria.

¹⁰ id.

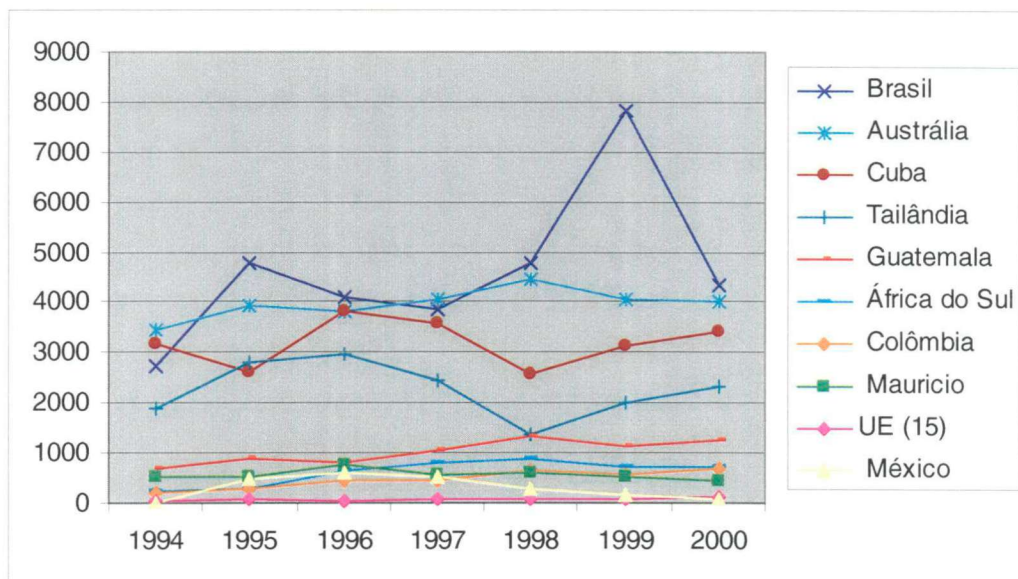
¹¹ id.

Entretanto o valor importado de açúcar refinado da Alemanha foi maior do que o valor importado desses três países, em quase todo o período, indicando um preço de importação maior na Alemanha. Isso é causado pelas medidas protecionistas adotadas nos países da União Européia, reflexo da Política Agrícola Comum (PAC) adotada nesses países, que elevam o preço do açúcar dentro do bloco europeu, refletindo no preço de suas importações (COSTA, 2004, p. 25).

Em se tratando das importações, destacam-se como maiores importadores de açúcar bruto e refinado a União Européia e a Rússia. Também se destacam como maiores importadores de açúcar bruto os EUA e Japão, assim como a Indonésia, Argélia e a Nigéria são os maiores importadores de açúcar refinado no período analisado. Os próximos gráficos apresentam as maiores exportações mundiais de açúcar bruto e refinado, onde o Brasil ocupa lugar de destaque, assim como Austrália, União Européia.

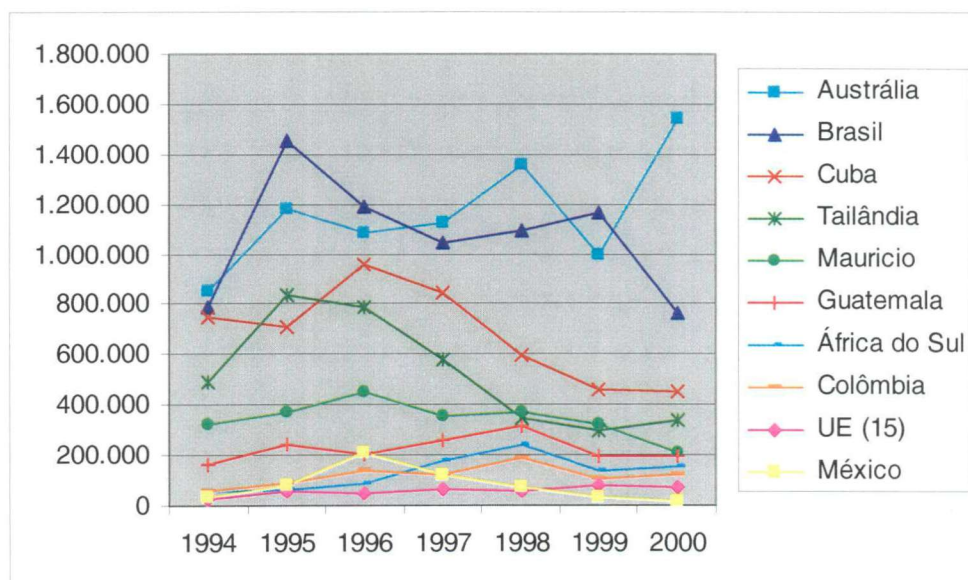
Comparando os gráficos 3.5 e 3.6, verifica-se uma mudança de posição relativa quanto ao volume ou valor exportado das Ilhas Maurício. Em 2000, Maurício possuía volume exportado menor do que Guatemala, África do Sul e Colômbia, entretanto, ultrapassou esses países em valor exportado. De acordo com COSTA (2004, p. 28), o preço de exportação do açúcar bruto originado de Maurício, em 2000, foi maior do que os preços na Guatemala, África do Sul e Colômbia. Uma vez que esse país possuía maior quota de acesso especial para o mercado protegido da União Européia, justifica-se esse maior preço pago pelas suas exportações.

GRÁFICO 3.5 – MAIORES EXPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR BRUTO, EM 1000 TONELADAS: PERÍODO 1994 A 2000



FONTE: FAO¹² apud COSTA (2004)

GRÁFICO 3.6 – MAIORES EXPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR BRUTO, EM 1000 DÓLARES: PERÍODO 1994 A 2000

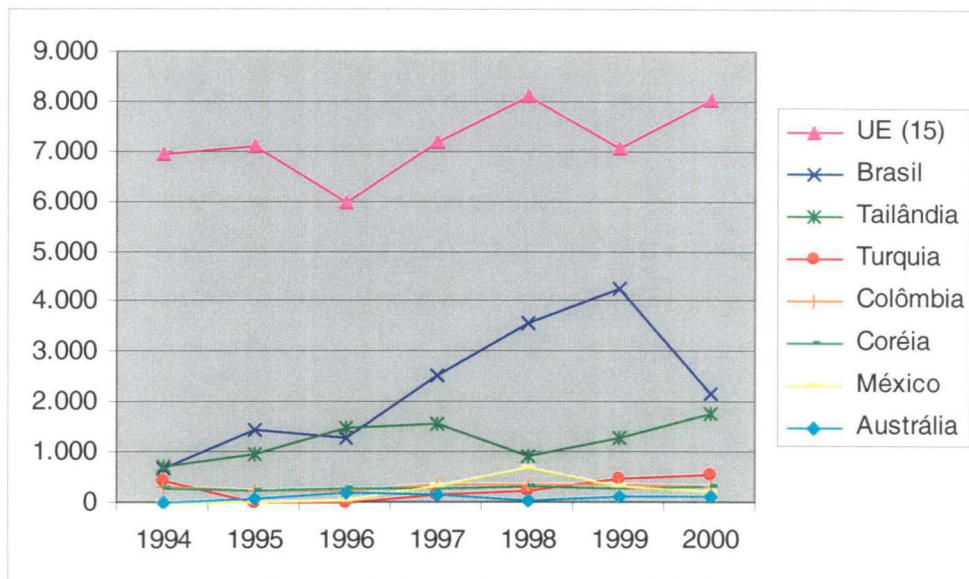


FONTE: FAO¹³ apud COSTA (2004)

¹² id.

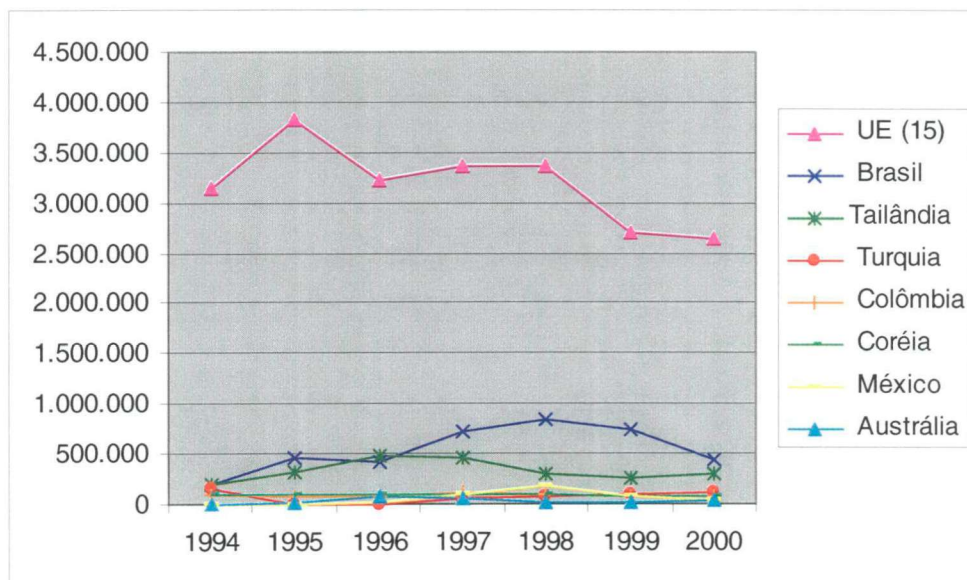
¹³ id.

GRÁFICO 3.7 – MAIORES EXPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR REFINADO, EM 1000 TONELADAS: PERÍODO 1994 A 2000



FONTE: FAO¹⁴ apud COSTA (2004)

GRÁFICO 3.8 – MAIORES EXPORTADORES MUNDIAIS DE AÇÚCAR REFINADO, EM 1000 DÓLARES: PERÍODO 1994 A 2000



FONTE: FAO¹⁵ apud COSTA (2004)

Os gráficos 3.7 e 3.8, demonstram, respectivamente, os volumes e valores exportados de açúcar refinado pelos maiores exportadores desse produto. A União

¹⁴ id.

¹⁵ id.

Européia lidera a exportação dessa categoria. Os países descritos no gráfico 3.7 foram responsáveis por cerca de 80% das exportações mundiais de açúcar refinado em 2000. Dentre os principais exportadores de açúcar refinado selecionados, apenas Brasil, Tailândia e Colômbia exportam ambos os tipos de açúcar.

Segundo COSTA, (2004, p. 30) “os exportadores de açúcar refinado derivado de açúcar bruto têm flexibilidade para deslocar entre o mercado de açúcar bruto e refinado. Aqueles exportadores são classificados em duas categorias. A primeira categoria é a de exportador de açúcar refinado e importadores de açúcar bruto, os quais pagam uma ‘taxa de refino’.” Se enquadram neste perfil a China e a Coréia, além da União Européia. “A segunda categoria de exportadores de açúcar refinado é composta por produtores de açúcar de cana que podem mudar de proporção de açúcar bruto e açúcar refinado em seu mix de exportação” COSTA, (2004, p. 30). Atualmente, os maiores exportadores que se alternam na exportação de açúcar bruto e refinado, são o Brasil, à Tailândia, o México e a África do Sul.

Para SHIKIDA e BACHA (1999, p. 375) o mercado mundial do açúcar vem passando por dificuldades crescentes devido, sobretudo, a fatores como: “... a manutenção dos estoques em níveis elevados; as boas safras de alguns países componentes da UE, inicialmente importadores e agora prósperos exportadores; e a busca crescente de auto-suficiência por parte de vários países importadores.” Além disso, os autores não subestimam “... os efeitos do processo de concorrência e complementariedade impostos pelos sucedâneos do açúcar, como por exemplo: o xarope de milho (*High Fructose Corn Syrup* – HFCS), stévia, sacarina, ciclamato, aspartame, acesulfame de potássio, talina, anidridos de frutose, esteviosídeo.”

SILVEIRA (2004, p. 17) destaca:

Um importante aspecto a ser considerado no mercado internacional de açúcar relaciona-se ao elevado grau de protecionismo vigente em importantes mercados importadores. A respeito destas políticas intervencionistas, sobretudo nos Estados Unidos e União Européia, observa-se que uma das conseqüências tem sido relacionada ao isolamento destes mercados domésticos, pois à medida que os países impedem que suas respectivas ofertas e demandas internas respondam a movimentos de preços no mercado internacional, a produção doméstica tem resultado, sistematicamente, em níveis superiores aos que prevaleceriam na ausência da intervenção governamental. Os países com mercados historicamente mais

protegidos mantêm-se entre os maiores importadores no *ranking* mundial, denotando que a liberalização das políticas que sustentam a produção de açúcar nos Estados Unidos e na União Européia certamente proporcionaria um incremento da intensidade de comércio mundial de açúcar.

3.3.1 O Desempenho do Brasil no Mercado Mundial de Açúcar

O Brasil destaca-se como maior produtor e exportador mundial de açúcar, sendo um dos países mais competitivos nesse mercado. Na safra 2000/2001, a produção e exportação brasileiras representaram 12,4% e 18,9%, respectivamente, do total mundial. Da safra 1992/1993 à 2000/2001, a produção mundial cresceu à taxa geométrica de 2,2 % a.a., o comércio mundial teve uma ampliação à taxa de 2,5% a.a., sendo que as exportações brasileiras aumentaram 14,9 % a.a.. No período que compreende os anos-safra 1992/93 a 2000/01, as exportações brasileiras representaram em média 40% do total produzido no país (ALVES, 2002, p. 10).

QUADRO 3.3 – EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE PRODUZIDA E EXPORTADA DE AÇÚCAR PELO MUNDO E PELO BRASIL, 1992/93 A 2000/01 (MILHÕES DE TONELADAS)

ANO - SAFRA	Produção			Exportação		
	Mundo (A)	Brasil (B)	(A)/(B)	Mundo (C)	Brasil (D)	(C)/(D)
1992/93	112.099	9.800	8,7%	28.937	2.425	8,4%
1993/94	109.731	9.930	9,0%	29.849	2.861	9,6%
1994/95	115.920	12.500	10,8%	30.289	4.300	14,2%
1995/96	122.229	13.700	10,4%	34.219	5.800	17,0%
1996/97	122.546	14.650	11,2%	35.816	5.800	16,2%
1997/98	124.939	15.700	12,6%	35.426	7.200	20,3%
1998/99	130.425	18.300	13,8%	35.944	8.750	24,3%
1999/00	134.528	20.100	14,0%	39.257	11.300	28,8%
2000/01	124.472	15.400	12,4%	32.822	6.200	18,9%
Tx. de cresc.	2,2%	7,9	-	2,5%	14,9%	-

FONTE: USDA¹⁶, apud ALVES (2002)

A evolução do comércio de açúcar brasileiro com o exterior, após 1990, permite supor que as medidas políticas de desregulamentação sobre o setor

¹⁶ UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE – USDA. Sugar: world markets and trade. Disponível em <www.fas.usda.gov/hip/sugar/sugar.html> acesso em 15 nov. 2001.

sucrialcooleiro, aliadas à indefinição das novas diretrizes para o programa de álcool, possibilitaram maior flexibilidade na comercialização e produção do açúcar e do álcool, e, portanto, melhores oportunidades de participar no mercado externo (STALDER, 1997, p. 14).

De acordo com dados da safra 2000/2001, o Brasil é o principal produtor mundial seguido pela Índia, União Européia, China, Estados Unidos, Tailândia, México, Austrália e Cuba, dentre outros. Por outro lado, além do Brasil, os principais exportadores de açúcar são os países que compõem a União Européia no conjunto, a Tailândia e Cuba (ALVES, 2002, p. 9).

Não obstante a relativa participação brasileira no contexto internacional do açúcar, pode-se avaliar que o Brasil é, atualmente, um País “tomador de preço”. Ou seja, suas exportações não são capazes de determinar os preços do açúcar no mercado internacional (SHIKIDA; BACHA, 1999 p. 376). Uma vez que o modelo neoclássico supõe uma estrutura de mercado com concorrência, uma das hipóteses para isto é de que os produtores são tomadores de preço. E isto aumenta a capacidade da teoria de Heckscher-Ohlin para explicar o comércio internacional deste mercado e as vantagens brasileiras.

O Brasil conta com uma posição privilegiada para atender as necessidades de exportação de açúcar e também do álcool. O país tem duas regiões produtoras sucrialcooleiras, a Centro-Sul e a Norte-Nordeste, com períodos de colheitas diferentes, podendo manter sua presença no mercado mundial ao longo de todo o ano. Com base no quadro 3.4, observa-se que o Brasil apresenta o menor custo de produção do mundo, e ainda possui potencial de expansão de área plantada e de produtividade.

QUADRO 3.4 – CUSTO DA PRODUÇÃO DE AÇÚCAR (US\$/TON.), SAFRA 2000

País	Custos (US\$/tonelada)	Matéria-prima
Brasil	US\$ 180	Cana
Austrália	US\$ 335	Cana
União Européia	US\$ 700	Beterraba
Tailândia	US\$ 330	Cana
Estados Unidos	US\$ 450	Cana / Beterraba

FONTE: UNICA (2005)

SHIKIDA e BACHA (1999, p. 380) demonstram que no comércio externo brasileiro de açúcar houve uma mudança significativa no tipo de açúcar exportado (Quadro 3.5). Até a década de 1980, o açúcar demerara foi, em termos de valor e volume, o tipo que mais benefícios trouxe à Balança Comercial do Brasil. Contudo na década de 1990, vem sendo substituído pelo açúcar cristal em nossas exportações. “Este crescimento das exportações de açúcar cristal é devido, basicamente, aos preços mais atrativos para este tipo – que teve, em alguns anos, isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e ao crescente consumo por parte dos países em desenvolvimento.” (SHIKIDA e BACHA, 1999, p. 380)

QUADRO 3.5 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE AÇÚCAR DEMERARA, CRISTAL E REFINADO – 1991/1996

Ano	Demerara	Cristal	Refinado	Total
1991	54,1	11,8	34,1	100
1992	31,5	30,6	37,9	100
1993	24,4	46,2	29,4	100
1994	18,4	62,2	19,4	100
1995	23	58,1	18,9	100
1996	16,6	65,4	18	100

FONTE: SHIKIDA e BACHA (1999)

Apesar de o Brasil se destacar entre os exportadores de açúcar, o mercado externo não se constitui no principal mercado para o produto nacional. O fato de haver grande e crescente mercado interno para o açúcar (devido a nosso crescimento demográfico e pelo fato desse produto ser fonte calórica importante na nutrição humana) e a possibilidade de alocar os fatores de produção para

elaboração de açúcar e/ou álcool, fazem com que as exportações de açúcar sejam bastante oscilantes, ganhando importância quando os preços do produto se elevam no mercado externo (SHIKIDA; BACHA, 1999 p. 383).

As exportações brasileiras de açúcar vêm se apresentado altamente competitivas no mercado mundial. Contudo, vêm sofrendo os efeitos de fortes políticas protecionistas nesse mercado, que chegam a alterar a movimentação da produção em resposta à determinação de oferta e demanda de mercado. Dentre as políticas protecionistas, destaca-se a dos EUA, em função da importância desta economia no consumo de açúcar. O capítulo seguinte trata destas intervenções governamentais norte-americanas no mercado de açúcar.

4 PROTECIONISMO ESTADUNIDENSE SOBRE O COMÉRCIO AÇUCAREIRO

4.1 HISTÓRICO NORTE-AMERICANO

A interferência do governo norte-americano no comércio de açúcar é histórica, tendo sido exercida desde 1789. A partir de 1934, uma sucessão de *Sugar Acts*¹⁷ atribuiu poderes ao *United States Department of Agriculture* (USDA). O programa prevaemente foi instituído em 1981, embora mudanças tenham sido incorporadas em 1985, por ocasião do *Food Security Act* (MORAES & SHIKIDA, 2002 p. 143).

A produção e a importação de açúcar nos Estados Unidos têm uma longa história de controles. Depois de quase seis anos sem uma significativa legislação açucareira (1975-81), o Congresso, em 1981, novamente ordenou um sistema de apoio de preços para o açúcar através de um programa de empréstimo para o açúcar de cana e o de beterraba internamente produzido. (SIMPÓSIO INTERNACIONAL COPERSUCAR, 1985, São Paulo, p. 113).

O *Sugar Program* combina um sistema de garantia de “preço mínimo” aos processadores de açúcar e restrições ao ingresso de açúcar importado, assegurando a manutenção do preço do açúcar doméstico em níveis artificialmente elevados (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003, p. 27).

Esse sistema norte-americano é uma das evidências da contradição entre o discurso pró-liberalização comercial e a prática da proteção a setores sensíveis, pouco competitivos internacionalmente mas com grande peso político interno. O programa beneficia um pequeno número de produtores e processadores de açúcar, com custos – cobertos pelo conjunto da sociedade – desproporcionalmente elevados em relação à contribuição do setor para a economia doméstica.

¹⁷ “O Sugar Act era na verdade um desmembramento de vários atos (decretos ou Leis) que surgiram desde 1934 até 1974, e que controlaram firmemente o mercado. Com o término do Sugar Act no fim de 1974, os Estados Unidos entraram num período de mercado relativamente livre para o açúcar, após 30 anos de controle.” (SIMPÓSIO INTERNACIONAL COPERSUCAR, 1985, São Paulo, p. 113).

4.2 CONDOTA PROTECIONISTA

As intervenções governamentais distorcem a produção, o consumo e o mercado de açúcar. Tais distorções são onerosas, tanto para consumidores, como para produtores, em muitos países. Para Sheales et al¹⁸ citado por Costa (2004, p. 13) os principais objetivos das políticas que afetam o mercado de açúcar são: promoção para melhoria da renda para produtores domésticos; aumento da eficiência técnica; estabilidade no mercado em termos de oferta para consumidores e preços para consumidores e produtores.

A política norte-americana delineada para o setor produtor de açúcar pauta-se em dois instrumentos principais, que compreendem um sistema de sustentação de preços, cuja efetividade é assegurada pela manutenção de quotas tarifárias para as exportações (MORAES & SHIKIDA, 2002 p. 143). Indiretamente, estas políticas protecionistas também afetam a atratividade do açúcar comparado com outros adoçantes usados em bebidas e setores de alimentos processados. A imposição desses instrumentais na política comercial, levam aos efeitos apresentados no capítulo 1 (item 1.3), que são, o aumento do preço do açúcar nos EUA, além de reduzir a quantidade exportada de açúcar para o mercado norte-americano. Neste caso, sendo o Brasil o maior produtor e exportador deste bem, torna-se prejudicado nesta relação comercial.

4.2.1 O Sistema *Loan Rate*

O mecanismo de sustentação de preço base para o produtor de açúcar é denominado *loan rate*. “O que se denomina taxa de empréstimo (*loan rate*) refere-se, na realidade, ao preço do açúcar considerado como base pelo governo norte americano para a realização de empréstimos para usinas e processadores do setor, de forma a viabilizar a manutenção – sempre que necessário – de estoques do produto para venda posterior.” (MORAES & SHIKIDA, 2002, p. 144).

¹⁸ SHEALES. T.; GORDON. S.; HAFI. A.; TOYNE. C. Sugar: international policies affecting market expansion. Canberra, 1999. (ABARE Research Report, 99.14). Disponível em <<http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/ministerial/sugar9914.pdf>>

Esses empréstimos são obtidos através de uma Corporação, que provê crédito a commodities, conhecida como Commodity Credit Corporation (CCC) e o período de carência para o pagamento desses empréstimos são de nove meses. O sistema possibilita que o açúcar produzido seja utilizado pelas usinas e os processadores como garantia para os empréstimos. Quando o açúcar é vendido, essas unidades utilizam as receitas obtidas para pagar o empréstimo tomado à CCC (MORAES & SHIKIDA, 2002, p. 144).

Antes do *Federal Agriculture Improvement and Reform (Fair) Act* de 1996, aqueles empréstimos poderiam ser pagos com a entrega de seus estoques de açúcar, caso os preços de mercado estivessem abaixo ou idênticos ao valor equivalente ao empréstimo. Como resultado, a taxa de empréstimo consolidava-se como o preço mínimo de mercado. Tendo assegurado um preço mínimo no mercado doméstico para seu açúcar, o pagamento aos produtores de cana e beterraba também era determinado com base no preço mínimo (COSTA, 2004, p 37).

As mudanças introduzidas no programa a partir de 1996, restringiram a utilização desse tipo de recurso – ou seja, a entrega de estoques de açúcar como garantia ao CCC – para os anos em que as quotas tarifárias excedessem 1,5 milhões de toneladas custas¹⁹. O uso do recurso ficou limitado aos anos em que o volume de produção doméstica fosse suficientemente baixo, de forma a aumentar o volume requerido de importação por meio das quotas (MORAES & SHIKIDA, 2002, p. 144).

Segundo MORAES & SHIKIDA (2002, p. 145), os preços estabelecidos pelo governo como referência para os empréstimos (*loan rate*) não são variáveis ano a ano, tendo sido estipulados por ocasião do *Fair Act* de 1996, em US 18c/lb (ou US\$ 397/t) para açúcar bruto e US 22,9 c/lb (US\$ 505/t) para açúcar refinado. Os preços de mercado interno para o açúcar nos Estados Unidos não devem estabelecer-se em níveis inferiores aos indicados, já que estes representam um valor base de sustentação. Porém, podem assumir valores superiores a esses em anos de redução cíclica da produção.

¹⁹ O equivalente a 1,36 milhões de toneladas métricas.

4.2.2 Quotas Tarifárias

A taxa de empréstimo só assegura, no entanto, a sustentação de preços do açúcar mediante a operacionalização do sistema de quotas tarifárias sobre as importações. Dessa forma, considera-se esse instrumento de maior importância na proteção da indústria norte-americana de açúcar, uma vez que a efetividade do primeiro instrumento é condicionada à eficácia do segundo (MORAES & SHIKIDA, 2002, p. 146).

O sistema de quotas consiste na imposição simultânea de duas tarifas, uma quota de importação e um método de distribuição de direitos de importação. Sua aplicação decorre da cobrança de uma tarifa reduzida sobre as importações – denominada de intraquota. Essa tarifa é cobrada até que o volume da quota de importação seja alcançado. Sobre as importações que excederem esse volume, é cobrada outra tarifa, maior que a primeira – denominada extraquota. É ainda adotado um método de administração que consiste em uma forma de licenciamento das importações limitadas pela quota (CUNHA FILHO, 2003, p.13).

Segundo COSTA (2004, p. 38) a quota tarifária sobre importação é o principal instrumento de proteção para a indústria de açúcar dos Estados Unidos. As quotas tarifárias são usadas para restringir a oferta de açúcar no mercado interno, com o objetivo essencial de impedir que os preços domésticos de açúcar caiam abaixo da taxa de empréstimo. A Secretaria de Agricultura dos EUA estabelece anualmente a quota tarifária, em acordo com o acesso de mercado estabelecido pela OMC.

Para definição do volume total das quotas a serem distribuídas, são considerados os níveis de produção e da demanda doméstica de açúcar, bem como a oferta global e os estoques requeridos para manter os preços domésticos acima do nível determinado pela taxa de empréstimos (MORAES & SHIKIDA, 2002, p. 146).

O mercado mundial de açúcar tem mudado significativamente desde que as proporções das quotas tarifárias foram determinadas. Conseqüentemente alguns países, como Haiti, Barbados e Gabão, não têm ofertado qualquer de suas quotas nos últimos anos. Outros exportadores, como Austrália, Brasil e Tailândia, são capazes de ofertar suas quotas correntes alocadas e muito mais. Isso sugere que

variações na tarifa extraquota para o Brasil são importantes para provocar variações na quantidade de açúcar comercializada entre os países (COSTA, 2004, p. 39).

Desde o início dos anos 90, diversas análises passaram a mostrar que os recursos requeridos para a manutenção desse programa atingem cifras bastante elevadas, o que não tem sido aceito de forma pacífica pelos contribuintes. Já em 1993, relatório apresentado pelo US General Accounting Office (GAO) enfatizou o impacto do programa, avaliado estritamente sob óptica dos gastos adicionais incorridos pelos consumidores norte-americanos na aquisição do produto, assumia um valor significativo, da ordem de US\$ 1,4 bilhão ao ano (MORAES & SHIKIDA, 2002, p. 147).

Estimativas da medida agregada de sustentação (*Average Measure of Support – AMS*), para o período de 1998 a 2000, indicaram que ela representou 50% do valor da produção no caso do açúcar, enquanto todas as outras culturas apresentaram um valor médio de 7% de AMS durante o mesmo período, indicando que a indústria de açúcar dos Estados Unidos foi uma das mais protegidas entre atividades agrícolas nesse país (MORAES & SHIKIDA, 2002, p. 147).

Os ganhos para o comércio no mercado interno norte-americano, sob o sistema de quotas, são muito menores do que os elevados custos para a manutenção desse sistema protecionista que, ademais, contribui negativamente para a formação dos preços internacionais de açúcar no mercado mundial e aumenta os custos para consumidores norte-americanos.

4.2.3 Produção de Adoçantes Alternativos

Na tentativa de controlar a produção, consumo e importação de açúcar nos EUA, o governo desse país sustenta os preços domésticos do açúcar e utiliza sistemas de quotas tarifárias de importação para administrar a oferta total. Enquanto procura proteger produtores domésticos de açúcar, aquelas políticas têm dado incentivos substanciais para o desenvolvimento e a produção de adoçantes alternativos, como o HFCS (COSTA, 2004, p. 33).

Conforme COSTA (2004, p. 33), no período de 1992 a 2001, a produção de açúcar de beterraba foi maior do que a de açúcar de cana, e a produção de HFCS

(um xarope derivado do milho) foi quase igual à soma da produção de açúcar daqueles dois tipos. O alto preço doméstico do açúcar nos EUA é o principal fator que tem encorajado o desenvolvimento e o amplo uso de substitutos. O HFCS é um bom substituto para o açúcar na produção de bebidas leves, por exemplo. Como resultado, um grande crescimento do consumo desses adoçantes ocorreu nas indústrias de bebidas. Ganhos substanciais podem ser obtidos com uma redução nos custos de produção desse produto, uma vez que seu preço é menor do que do açúcar no mercado doméstico dos EUA, em função da proteção dada ao açúcar. Assim, os produtores de HFCS ganharam com os altos preços domésticos de açúcar, originado do protecionismo existente no mercado do açúcar.

Num período de 12 anos (1975 a 1987), houve um decréscimo de 1,7 milhão de toneladas no consumo anual de açúcar nos Estados Unidos; enquanto a utilização de adoçantes, incluindo os derivados de milho, aumentou em cerca de 3,4 milhões de toneladas (CARVALHO et al.²⁰, *apud* SHIKIDA e BACHA, 1999 p. 376).

Por causa do menor preço do HFCS é que, nos EUA, a isoglicose e os demais adoçantes derivados do amido de milho já conquistaram a maior parcela do mercado consumidor, alcançando em conjunto uma taxa de participação de 40% do total, contra 36% do açúcar e 24% dos edulcorantes sintéticos (COSTA, 2004, p. 34).

4.3 MERCADO DE AÇÚCAR NOS ESTADOS UNIDOS E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O MERCADO BRASILEIRO

Os Estados Unidos têm grande importância no mercado mundial de açúcar, em função de ser a maior economia do planeta e do tamanho de seu mercado, uma vez que o número de habitantes é um fator relevante no mercado açucareiro mundial.

O quadro 4.1 mostra os dados da produção de açúcar (cana e beterraba) no mercado norte-americano EUA, e a importação de açúcar pelo EUA é representado

²⁰ CARVALHO, F. C. de et al. Perda de mercado para o Brasil: a substituição de açúcar por frutose de milho nos Estados Unidos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 26, 1988. Fortaleza. Anais... Brasília: Sober, 1988. p. 843-852.

no quadro 4.2, onde podemos visualizar o real tamanho e importância do mercado americano.

QUADRO 4.1 – PRODUÇÃO AÇÚCAR (CANA + BETERRABA) NOS EUA, EM TONELADAS

Produção de Açúcar			
Ano	Beterraba	Cana-de-açúcar	Total
1950	2.105	1.525	3.630
1955	1.730	1.714	3.444
1960	2.475	1.566	4.041
1965	2.816	2.322	5.138
1970	3.322	2.416	5.738
1975	4.019	2.934	6.953
1980	3.149	2.728	5.877
1985	3.000	3.033	6.033
1990	3.809	3.004	6.813
2000	4.549	4.125	8.674

FONTE: USDA²¹, *apud* MANNARELLI FILHO (2002)

Houve um aumento na produção de açúcar interno, sustentado pelas políticas de preço do governo e uma redução gradativa ao longo do tempo tanto no volume da importação quanto na participação relativa e na dependência do açúcar importado em relação ao consumo total no mercado americano (MANNARELLI FILHO, 2002, p. 40).

QUADRO 4.2 – COMÉRCIO DE AÇÚCAR NOS ESTADOS UNIDOS

Ano	Importação	% Importação sobre Consumo
1970	5.296	47,2
1975	3.883	39,2
1980	4.495	44,2
1985	2.797	34,8
1990	2.734	31,7
2000	1.245	18,84

FONTE: USDA²², *apud* MANNARELLI FILHO (2002)

²¹ USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Disponível em <<https://www.fas.usda.gov>>

²² Id.

QUADRO 4.3 – LIMITES DAS QUOTAS TARIFÁRIAS “in” PARA OS PAÍSES COM OS MAIORES ACESSOS NO MERCADO DOS EUA, EM TONELADAS; PERÍODO: 1995/96 A 2001/2002

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
Austrália	185.044	168.386	126.552	89.912	87.407	87.407	87.402
Brasil	323.271	294.169	221.084	157.076	152.700	152.700	152.691
Rep. Dominicana	350.940	357.060	268.350	190.657	185.346	185.346	185.335
Guatemala	107.014	97.380	73.186	51.997	50.549	50.549	50.546
Filipinas	237.422	273.881	205.837	146.243	142.169	142.169	142.160
Subtotal - açúcar de cana bruto	2.167.160	2.100.001	1.600.000	1.164.937	1.135.000	1.117.195	1.117.195
Total para açúcar	2.189.160	2.122.001	1.625.000	1.189.937	1.170.000	1.260.983	1.288.983

FONTE: USDA²³, apud COSTA (2004)

No ano safra 2001/02 o Brasil possuía 152.691 ton. da quota americana, o segundo maior beneficiado com 13,7% do total (quadro 4.3). A tarifa determinada pelos EUA é de US\$ 350 por toneladas. O preço médio da tonelada de açúcar bruto exportado pelo Brasil em 2001 foi de US\$ 204, o que nos dá uma tarifa média de 171% (UNICA, 2005).

O grande protecionismo norte-americano só encontra paralelo da União Européia, onde os produtores de açúcar de beterraba recebem proteções tarifárias há décadas. A beterraba é matéria-prima que produz açúcar a custos bem mais elevados do que a cana-de-açúcar. De acordo com FIGUEIREDO (1998, p. 7) o custo mundial de açúcar de beterraba é de 70% maior que o de cana. Isso comprova que os produtores de açúcar de beterraba não poderiam sobreviver sem a pesada proteção comercial.

O Brasil ocupa um lugar de destaque no mercado de açúcar, atualmente como maior produtor e exportador mundial de açúcar, além de possuir os menores custos de produção do mundo. Ele é fortemente prejudicado pela elevada proteção criada pelos EUA, para garantir a sobrevivência de produtores ineficientes. O próximo capítulo procura mensurar os efeitos das barreiras protecionistas impostas pelo EUA, sobre o mercado de açúcar brasileiro.

²³ USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. The U.S. sugar program. Disponível em <<http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/sugar.html>> (20 aug. 2002)

5 MENSURAÇÃO DOS EFEITOS DO PROTECIONISMO

A metodologia utilizada para a mensurar os efeitos da proteção comercial imposta pelos EUA sobre o mercado de açúcar, é a mesma utilizada por MELO (2002) em seu estudo sobre os impactos sofrido pela siderurgia brasileira com o protecionismo dos EUA, no triênio 1999-01. A autora busca mensurar o custo da proteção comercial, através do cálculo das receitas de exportação em cada um dos anos do triênio analisado, seguindo o modelo proposto por Piani²⁶ (1988)

5.1 CÁLCULO DAS RECEITAS DE EXPORTAÇÃO PERDIDAS PELA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE AÇÚCAR NUM CONTEXTO DE PROTEÇÃO COMERCIAL IMPOSTO PELOS ESTADOS UNIDOS, EM 1998-2001

Para a realização deste exercício estatístico, MELO (2002) manteve constante para o ano de 1997, ano de menor incidência de pressões protecionistas, a participação percentual das compras dos EUA nas vendas brasileiras de aço plano. Desta forma, a diferença entre as quantidades que o Brasil deveria exportar para os EUA, e as que o país efetivamente exportou em cada um dos anos do triênio analisado (1999-2001) forneceu as perdas e/ou ganhos incorridos pelos exportadores brasileiros.

No entanto, para o setor açúcareiro, o ano relativamente estável mundialmente foi 1980, lembrando que entre os anos de 1975 a 1980 foi um período de ausência de barreiras protecionistas por parte dos EUA. E ao utilizar a metodologia de MELO (2002), percebeu-se que o contexto do açúcar mundial em 1980 era bem diferente do período analisado 1998 à 2001. Durante quase duas décadas, o setor açúcareiro no Brasil passou por melhorias tecnológicas, por um processo de desregulamentação, assim como, demais países também podem ter sofrido alterações no seu processo produtivo e de demanda do produto, impactando no comércio mundial de açúcar. Por tanto, foi necessário alterar parte dessa

²⁶ PIANI, G. **Exportações Brasileiras de Produtos Siderúrgicos e o Acordo de Restrição Voluntário com os Estados Unidos: um estudo de caso da proteção administrada**. Rio de Janeiro, 1989. Dissertação de mestrado - PUC-Rio.

metodologia, para tornar a mensuração mais próxima da realidade do período em análise, 1998 à 2002.

O quadro 5.1 mostra a receita obtida com as exportações brasileiras de açúcar para o mundo em 1998 à 2001, e o quadro 5.2 mostra qual foi a participação dos EUA na compra das exportações brasileiras de açúcar em 1980 e no período analisado (1998 a 2001).

QUADRO 5.1 – RECEITA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE AÇÚCAR PARA O MUNDO 1998-2001

ANO	Exportações (ton)	Preço (US\$/ton)	Receita
1998	8.372.602	231,81	R\$ 1.940.852.869,62
1999	12.124.224	157,51	R\$ 1.909.686.522,24
2000	6.506.359	184,3	R\$ 1.199.121.963,70
2001	11.173.214	203,98	R\$ 2.279.112.191,72

FONTE: ALCOPAR (2005); MDIC (2005)

QUADRO 5.2 – PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE AÇÚCAR PARA OS EUA, SOBRE AS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE AÇÚCAR

ANO	Exportações (ton)		Percentual
	EUA (a)	Mundo (b)	(a/b)
1980	839.113,52	2.797.045,08	30%
1998	241.310,00	8.372.602,00	2,88%
1999	275.683,00	12.124.224,00	2,27%
2000	107.697,00	6.506.359,00	1,66%
2001	195.643,00	11.173.214,00	1,75%

FONTE: MDIC (2005); FAO (2005)

O custo da proteção comercial será demonstrado através do cálculo das receitas de exportação em cada um dos anos do período analisado, conforme quadro 5.3 e 5.4. Para calcular o volume exportado na ausência de quota, foi mantido constante o percentual das importações de açúcar dos EUA em relação ao total consumido do produto pelos norte-americanos em 1980 (44,2% de importação sobre o consumo). Utiliza-se o ano de 1980, conforme já foi dito, pois este ano foi ausente de barreiras protecionistas por parte dos EUA.

Para a realização do cálculo para período analisado (1998-2001), multiplicou-se o valor acima citado pela participação do Brasil nas exportações mundiais em cada ano, assim obteve-se a exportação estimada no período, conforme o quadro 5.3.

Para estimar os custos envolvidos no redirecionamento das exportações brasileiras de açúcar para mercados menos atrativos que os Estados Unidos, será comparado a projeção de receitas de exportação (caso tivesse sido mantida constante a participação percentual das importações de açúcar dos EUA em relação ao total consumido do produto pelos norte-americanos em 1980, considerando a participação do Brasil nas exportações mundias), com a real receita obtida das exportações brasileiras de açúcar ao mercado norte-americano, no período analisado.

QUADRO 5.3 – PROJEÇÃO DE RECEITAS DE EXPORTAÇÃO DE AÇÚCAR BRASILEIRO AOS EUA, NO PERÍODO DE 1998 À 2001

ANO	Exportações (ton)	Receita (US\$)
1998	811.930,57	188.213.626,36
1999	965.902,16	152.139.248,91
2000	1.144.645,63	210.958.189,98
2001	763.453,78	155.729.302,45

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NOS DADOS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (2005); MDIC (2005)

QUADRO 5.4 – CÁLCULO DA RECEITA DE EXPORTAÇÃO PERDIDA PELA INDÚSTRIA BRASILEIRA, NO PERÍODO DE 1998 À 2001

ANO	Exportação Real (ton)	Exportação Projetada (Ton)	Receita Perdida (US\$)
1998	241.310,00	811.930,57	132.275.555,26
1999	275.683,00	965.902,16	108.716.419,58
2000	107.697,00	1.144.645,63	191.109.632,88
2001	195.643,00	763.453,78	115.822.043,31

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NOS DADOS DO ALCOPAR (2005); MDIC (2005); MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (2005)

A diferença entre as quantidades que o Brasil deveria exportar para os EUA, (com base na participação percentual das importações de açúcar dos EUA em relação ao total consumido do produto pelos norte-americanos em 1980, multiplicado pela participação percentual do Brasil nas exportações mundiais em cada ano) e as que o país efetivamente exportou em cada um dos anos do período 1998-2001 fornece as perdas incorridas pelos exportadores brasileiros. Tais resultados, se

multiplicados pelos preços que os produtos foram vendidos mundialmente, fornece as receitas perdidas com a a proteção comercial.

De acordo com os cálculos realizados nos quadros 5.3 e 5.4 acima, os exportadores brasileiro, teriam tido uma perda de receita com o deslocamento de seus produtos para outros mercados, que exceto os EUA, de, aproximadamente US\$ 132 milhões, no ano de 1998. O protecionismo norte-americano representa custos à indústria açucareira do Brasil, e ao analisar todo o período 1998-2001, esta perda aumenta para US\$ 547 milhões.

Analisando os dados apresentados nos quadros 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4 verifica-se que o protecionismo estadunidense sobre a indústria brasileira de açúcar é capaz de distorcer as vantagens competitivas do país em termos dos preços de fatores de produção, como mão-de-obra e matéria-prima. Fatores estes que permitem ao setor açucareiro no Brasil produzir a custos muito baixos. Além disso, ao comparar a receitas das exportações (real x projetado) de açúcar aos EUA, estima-se que o Brasil poderia ter sua receita aumentada com a livre entrada de açúcar brasileiro no mercado norte-americano em 450% do valor obtido com exportações norte-americanas, durante o período em questão. Este número indica a grandeza das perdas incorridas com a proteção comercial, no entanto, ao ser comparado com a receita total obtida com as exportações mundiais, esta perda diminuiu para aproximadamente 7,5% do faturamento obtido pela indústria brasileira de açúcar no período 1998-2001.

Confirma-se então que as fortes barreiras protecionistas mantidas no comércio internacional da *commodity*, implica na redução da competitividade do açúcar brasileiro no mercado externo, em análise o mercado estadunidense. Assim como, leva a custos altíssimos ao setor açucareiro no Brasil, e além do que já foi dito, os consumidores norte-americanos também são prejudicados com os altos preços do açúcar interno.

6 CONCLUSÃO

A regulamentação do mercado de açúcar pelo governo brasileiro limitou, por várias décadas, a expansão da produção e da exportação. Com a eliminação da intervenção governamental, observou-se um crescimento considerável da participação do país no mercado internacional de açúcar. Entretanto, outras limitações para a expansão desse mercado tornam-se evidentes, particularmente no que se refere às medidas protecionistas impostas por países desenvolvidos, no caso os Estados Unidos, para o açúcar.

Os instrumentos de proteção utilizados pelos EUA, concentram-se no estabelecimento de um mecanismo de preço-base ao produtor e para o segmento processador, tanto de cana-de-açúcar como de beterraba, complementado por um sistema de quotas tarifárias às importações de açúcar. O panorama das políticas utilizadas pelos Estados Unidos para administrar a sustentação da produção do açúcar, retrata a força do *lobby* dos produtores norte-americanos, que vem mantendo o mercado de açúcar, por décadas, como um dos mais protegidos no contexto internacional. No início dos anos 80, antes do sistema de quotas, os EUA importavam 44,2% do açúcar consumido no país, atualmente importam apenas 12% (USDA²⁷, *apud* MANNARELLI FILHO, 2002)

Mesmo os EUA sendo historicamente protegidos, observou-se que se mantêm entre os maiores importadores no *ranking* mundial, denotando que a liberalização das políticas que sustentam a produção nos EUA certamente proporcionaria um incremento na intensidade de comércio no mercado mundial de açúcar. E sendo o Brasil o maior produtor e exportador, seria bastante beneficiado, já que ainda há espaço para a expansão do Brasil no mercado internacional de açúcar, o que pode resultar em um aumento de entrada de divisas estrangeiras no país, bem como da produção agrícola, e de geração de empregos.

Considerando a teoria neoclássica, o país tende a se especializar e exportar o bem que requer utilização intensiva de seu fator de produção abundante, neste caso, o Brasil possui cerca de 22% das terras agricultáveis do mundo (CONSULATE, 2005). Isso explica o fato do Brasil apresentar bom desempenho das

²⁷ USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. Disponível em <<https://www.fas.usda.gov>>

exportações de açúcar e a oferta crescente da produção, além de obter vantagens comparativas na produção deste e de diversos produtos agropecuários, liderando a produção e exportação de muitos deles.

Os resultados deste trabalho procuram mostrar os efeitos das barreiras protecionistas do Estados Unidos sobre o açúcar brasileiro, no período de 1998 à 2001. Verificou-se, apesar das dificuldades metodológicas, que o Brasil sofre custos altíssimos com o protecionismo norte-americano, e é obrigado a direcionar parte de suas exportações de açúcar a outros mercados menos atrativos que os EUA, já que as quotas impedem o livre acesso ao mercado norte-americano.

De acordo com os cálculos feitos, o Brasil perdeu em sua receita, durante o período (1998-2001) cerca de US\$ 547 milhões. Em 2000 foi o ano mais representativo de perdas para o setor açucareiro, alcançando 16% da receita do Brasil com vendas mundiais de açúcar. Considerando o impacto apenas sobre o faturamento das vendas do açúcar para os norte-americanos, na ausência do protecionismo o Brasil poderia ter exportado aos EUA cerca de 3,7 milhões de toneladas, ou seja, 2,8 milhões de toneladas (em torno de 4,5 vezes) a mais do que realmente foi exportado no período.

São os contribuintes e os consumidores dos EUA que estão a pagar para um sistema que apóia largamente os agricultores, ao mesmo tempo em que estão a prejudicar uma parte dos agricultores brasileiros. Pois estes agricultores têm de enfrentar tarifas altas, além de competir com uma concorrência subsidiada. No entanto, este problema é enfrentado no comércio agrícola pela maioria dos países pobres e em desenvolvimento, pois sofrem barreiras protecionistas desleais ao comércio mundial, impostas pelos países ricos e desenvolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES DE ÁLCOOL E AÇÚCAR DO ESTADO DO PARANÁ – ALCOPAR. Disponível em <<http://www.alcpar.com.br>> acesso em 02 ago. 2005.

ALVES, L. R. A. **Transmissão de preços entre produtos do setor sucroalcooleiro do Estado de São Paulo**. Piracicaba, 2002. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

BACCHI, M. R. P.; ALVES, L. R. A. **Oferta de exportação de açúcar do Brasil**. RER, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 09-33, jan./mar. 2004.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Setor Sucroalcooleiro: Açúcar**. Informe Setorial, nº 4, 1995.

BURNQUIST, H. L. **Açúcar e álcool: safra 1996/97**. *Preços Agrícolas*, n. 117, p. 6-9, out. 1996.

CONSULATE GENERAL OF BRAZIL IN LOS ANGELES. Disponível em <<http://www.brazilian-consulate.org>> acesso em 13 out. 2005.

CARUSO, R. C. **Análise da oferta e demanda de açúcar no Estado de São Paulo**. Piracicaba, 2002. 79 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

CARVALHO, L. C. C. **Pesos diferentes**. *Agroanalysis*. v. 20, n.3, p. 41-45, mar.2000.

CARVALHO, M; SILVA, C. R. **Economia Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 3 - 105.

COSTA, C. C. da. **Medidas protecionistas utilizadas pelos Estados Unidos e União Européia para o açúcar: impacto sobre a economia das regiões exportadoras do Brasil**. Piracicaba, 2004. 291 f. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

COSTA, C. C.; BURNQUIST, H. L. Estimativas dos impactos de medidas protecionistas utilizadas pelos Estados Unidos e União Européia sobre as Exportações Brasileiras de açúcar. *Agric. São Paulo*, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 51-70, jan./jun. 2004.

CUNHA FILHO, J. H. **As quotas tarifárias e o acesso dos produtos agroindustriais brasileiros ao mercado internacional**. Piracicaba, 2003. 159 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

FIGUEIREDO, L. G. J. O desafio do livre comércio no mercado sucroalcooleiro. *Preços Agrícolas*, n. 141, p. 7, jul. 1998.

FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION – FAO. Disponível em <<http://www.fao.org>> acesso em 13 out. 2005.

KRUMAN, P; OBSTFELD, M. *Economia Internacional*. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2001. Cap. 2-5. Cap. 8 -11.

MAIA, J. de M. *Economia Internacional e Comércio Exterior*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 125-140.

MANNARELLI FILHO, T. **Análise da Expansão Açucareira na Região Oeste do Estado de São Paulo**. Badajoz, 2002. 278 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) Universidade dac Extremadura na Espanha.

MELO, T. M. **Efeitos do Protecionismo dos Estados Unidos sobre a Indústria Brasileira de Aços Planos no Período 1999-2001**. Araraquara, 2002. 72 f. Monografia (Ciência Econômica) - Universidade Estadual Paulista

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br>> acesso em 10 jul. 2005

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Barreiras a Produtos e Restrições a Serviços e Investimentos nos Estados Unidos**. Embaixada do Brasil em Washigton. 3. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p. 9 -27.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Barreiras aos Produtos e Serviços Brasileiros no Mercado Norte-Americano**. Embaixada do Brasil em Washigton. 1. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001. p. 19-22.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – MDIC. <<http://www.aliceweb.desenvolvimento.gov.br>> acesso em 10 jul. 2005

MORAES, M. A. F. D. de; SHIKIDA, P. F. A. **Agroindústria canavieira no Brasil: evolução, desenvolvimento e desafios**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 139-156.

PINTO, R. S. de A. **Indicadores de desempenho de frota de empresas agroindustriais canavieiras brasileiras**. Piracicaba, 2002. 110 f. Dissertação (Mestrado em Agronomia) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

SALVATORE, D. **Economia Internacional**. Rio de Janeiro: LTC, 2002, p. 19-174.

SHIKIDA, P. F. A.; ALVES, L, R. A. **Panorama estrutural, dinâmica de crescimento e estratégia tecnológicas da agroindústria canavieira e paranaense**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 123-149, dez. 2001.

SHIKIDA, P. F. A.; BACHA, C. J. C. **Alguns aspectos do mercado externo açucareiro e a inserção brasileira neste mercado**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 3, p. 372-385, jul./set.1999.

SILVEIRA, A. M. **A relação entre os preços de açúcar nos mercados doméstico e internacional**. Piracicaba, 2004. 74 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL COPERSUCAR, 1985, São Paulo. Anais... São Paulo: Editora, 1985. p. 21-121.

STALDER, S.H.G.M. **Análise da participação do Brasil no mercado internacional de açúcar**. Piracicaba, 1997. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

USINAS E DESTILARIAS DO OESTE PAULISTA – UDOP. Disponível em <<http://www.udop.com.br>> acesso em 10 jul. 2005.

UNIÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA DE SÃO PAULO – UNICA. Disponível em <<http://www.unica.com.br>> acesso em 23 abr. 2005.

VIAN, C. E. F.; BELIK, W. Os desafios para a reestruturação do complexo agroindustrial canavieiro do Centro-Sul. *Economia*, Niterói, v. 4, n. 1, p. 153-194. jan./jun. 2003.

VIEGAS, I. F. P. **Impactos das Barreiras Comerciais do Estados Unidos e União Européia sobre a Pauta de Exportações Agrícolas Brasileiras**. Piracicaba, 2003. 68 f. Dissertação (Mestrado em Agronomia) - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”.

ANEXO 1 – DADOS RELEVANTES PARA O CÁLCULO E COMPREENSÃO DOS EFEITOS DA PROTEÇÃO COMERCIAL DOS EUA SOBRE O AÇÚCAR BRASILEIRO

ANO	Preço do açúcar - Mundo (US\$/ton)	Preço do açúcar - EUA (US\$/ton)	Consumo de açúcar no Mundo - 1.000 ton	Consumo de açúcar nos EUA - 1.000 ton
1998	231,81	486	124.384	9.049
1999	157,51	466	127.079	8.993
2000	184,3	421	128.038	8.992
2001	203,98	465	130.939	9.139

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NOS DADOS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (2005); MDIC (2005); COSTA (2004)