Açúcar e etanol

Oportunidade para o crescimento do setor

Plinio Mario Nastari*

O BRASIL levou praticamente 450 anos para atingir uma escala de produção de cana-de-açúcar de 91 milhões de toneladas, em 1975. Foi a diversificação na direção da produção de etanol, intensificada com a criação do Programa Nacional do Álcool, em novembro de 1975, que elevou esta escala para 620 milhões de toneladas na safra 2010/11.

Boa parte deste crescimento ocorreu depois que a atividade foi sendo gradualmente liberalizada. Este já foi um dos setores da economia mais regulados, no qual os produtores eram meros agentes de um planejamento centralizado, com comercialização controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado. Esta liberalização ocorreu após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que definiu claramente os limites da intervenção do Estado no domínio econômico privado e levou à extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool, em 1989. O governo, que antes definia o volume a ser produzido por cada usina, as cotas de fornecimento de cana, as ordens de saída dos estoques, os preços a serem praticados para cana, açúcar e etanol, que detinha monopólio sobre as exportações de açúcar, foi se retirando gradualmente do setor, até que, a partir de fevereiro de 1999, a intervenção do Estado neste setor tornou-se mínima.

Foram a combinação de intervenção mínima, a competitividade do açúcar e do etanol produzidos no Brasil e a perspectiva de demanda em crescimento que trouxeram investimentos privados que alavancaram a capacidade de produção e fizeram com que em uma década, entre 1999 e 2010, a moagem de cana industrial dobrasse de 307 para 620 milhões de toneladas. Este desempenho não é pouca coisa. A produção inteira da Austrália, terceiro maior exportador do mundo, é de 33 milhões de toneladas; da Tailândia, segundo maior exportador depois do Brasil, é de 94 milhões de toneladas.

Neste momento, o setor sucroalcooleiro passa por mais uma fase de transição. Embora as perspectivas de expansão de demanda continuem mais fortes que nunca, a competitividade inquestionável, conquistada no início da década passada, diminuiu, graças à apreciação do real e ao aumento dos custos reais de insumos importantes como mão de obra, peças de reposição e operações de mecanização agrícola. A perda de competitividade só não teve até agora consequências maiores, por causa da escala e da importância que o Brasil conquistou no mercado mundial, para o qual supre 53% das exportações mundiais de açúcar e 62% das exportações mundiais de etanol. No entanto, a supremacia brasileira, que fez com que na década passada praticamente crescesse sozinho para atender à crescente demanda mundial, deverá ser substituída por um crescimento compartilhado com alguns outros países bem posicionados do ponto de vista de competitividade, localização e capacidade de expansão.

A verdade é que, mesmo tendo atingido a escala atual, o Brasil está longe de ocupar grandes extensões de terra com a cana-de-açúcar. O zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar, conduzido com maestria pela Secretaria da Produção e Agroenergia do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, indicou que existem 65 milhões de hectares de terras férteis no Brasil aptas para o cultivo de cana-de-açúcar, sem ameaçar os biomas protegidos da Amazônia, do Cerrado, do Pantanal e da Mata Atlântica, e que apenas 8,1 milhões de hectares estão hoje em cultivo, dos quais apenas 4,5 milhões de hectares utilizados para a fabricação de etanol. Com este volume de terras, em 2010 o Brasil logrou substituir 44,5% de toda a sua gasolina por etanol, em gasolina equivalente, o que empalidece o desempenho atual e até as metas de longo prazo estabelecidas nos Estados Unidos e na União Europeia para a substituição de gasolina por biocombustíveis, respectivamente, de 20% em 2022, e 10% em 2020.

O crescimento da produção de cana industrial tem sido um enorme vetor de desenvolvimento descentralizado, trazendo transformações estruturais no campo

Produção do setor sucroalcooleiro

Produto	1975	2010	Variação
Cana-de-açúcar (milhões t)	91,0	620,0	581%
Açúcar (milhões t)	5,9	38,0	544%
Etanol (bilhões litros)	0,6	27,4	4793%

Fonte: Unica


SXC.HU

econômico e social nas suas áreas de influência, como demonstra o crescimento observado no interior do Estado de São Paulo, e agora começa a atingir as regiões de expansão em Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Minas Gerais.

O crescimento sustentável desta atividade ainda é possível, em particular com a demanda potencial que cresce a cada mês com as vendas acumuladas de veículos equipados com a tecnologia *flexfuel*, que até o fim desta década devem representar grande parte da frota total. Além disso, a almejada abertura do mercado norte-americano para as exportações de etanol, livres do imposto de importação, deve ocorrer a partir de 1º de janeiro próximo, já que o subsídio federal de 45 centavos de dólar por galão e o imposto de importação de 54 centavos de dólar por galão não devem ser renovados, pelas dificuldades representadas pelo crônico déficit orçamentário dos EUA.

As perspectivas são alvissareiras e deveriam estar induzindo ao planejamento de investimentos em expansão da capacidade industrial para atender a estes mercados. Isso não tem ocorrido ainda por dois motivos:

I. incertezas quanto à viabilidade econômica do etanol combustível no mercado interno, que tem sido mantido em xeque pela política de preços da gasolina, que tem mantido o preço na refinaria mais a Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (Cide), estagnada desde setembro de 2005; e
II. incertezas sobre a intensidade da intervenção que poderá advir da nova regulamentação do setor sendo gestada no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Quanto à competitividade do etanol em relação à gasolina, as medidas de apoio no curto prazo devem estar relacionadas à desoneração fiscal, da mesma forma que isso vem sendo feito com a gasolina, se o objetivo for evitar o repasse dos aumentos de custo para o consumidor.

Quanto aos novos critérios de regulamentação, eles devem estar mais relacionados ao controle da evasão fiscal na área de combustíveis, que afeta a competição justa entre os agentes econômicos e causa ineficiências inaceitáveis do ponto de vista social, e menos no controle de atividades que devem ser livres. Esta regulamentação não deve engessar a atividade e inibir investimentos. Ao contrário, deve estimulá-los ao estabelecer condições justas de competição que induzam novos investimentos.

Espera-se que a ANP, ao definir novas regras para a comercialização de etanol, crie condições para que o enorme potencial de mercado que se abre, no campo interno e externo, seja aproveitado com o uso dos fatores de produção e capacidade tecnológica que colocaram o Brasil numa condição ímpar nesse setor.

Esta nova regulamentação deve criar um mercado de etanol mais estruturado, em contratos que permitam *hedge* de preços, e menos dependente de negociações no mercado à vista. E deve deixar transparentes, e o mais simples possível, as condições mínimas para expansão da capacidade instalada, sem interferir nos volumes a serem produzidos anualmente e nem no livre arbítrio para atendimento dos mercados, sejam eles internos ou externos.

Qualquer interferência na capacidade do empreendedor em tomar decisões independentes sobre o seu mix de produção, o preço do produto, a sua estratégia de comercialização e estocagem pode gerar distorções que podem inibir investimentos. O risco é o País perder a oportunidade de continuar crescendo a produção num setor em que conquistou a vanguarda mundial. Até 2020, portanto em apenas oito anos, já que a safra de 2012 já está determinada, este setor tem a oportunidade de dobrar novamente de tamanho. Cabe ao governo criar as condições para que os agentes econômicos privados se mobilizem nesta direção. ■

* Mestre e doutor em economia agrícola e presidente da Datagro Consultoria