Estrada difícil

Equívocos e fatores conjunturais transformam em dor de cabeça o negócio do açúcar nos EUA

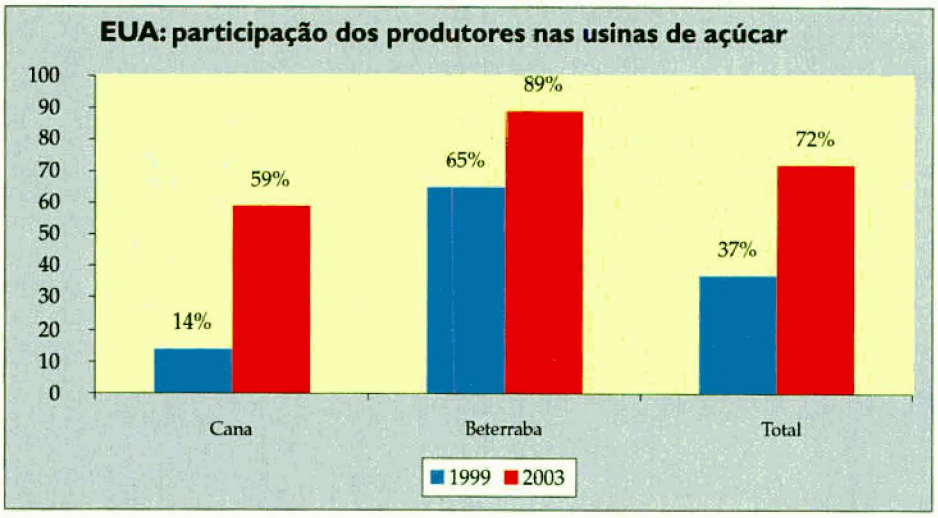
LUIZ ANTONIO PINAZZA

Dos planos qüinqüenais formulados pelo Congresso norte-americano desde o New Deal, de meados da primeira metade do século XX, o Farm Bill de 1996 é considerado o mais liberal. Fundamentado em uma justificativa estrutural – a alta eficiência do país no agribusiness –, visava escoar de forma competitiva a produção excedente para o exterior. Do ponto de vista conjuntural partia da perspectiva de liberalização do mercado de bens agroindustriais, depois da conclusão da Rodada Uruguai, iniciada em 1995, e do Nafta de 1994, quando os preços das commodities eram encorajadores.

Os anos seguintes mostraram que se cometera um grande equívoco. Os pressupostos do Farm Bill de 1996 ficaram longe da realidade. Na prática as exportações não se elevaram e até caíram, para surpresa dos analistas norte-americanos. O menor crescimento das economias externas, o fortalecimento do dólar relativamente a outras moedas e a falta de avanço das negociações comerciais no âmbito internacional frustraram as expectativas iniciais.

A conseqüência mais nefasta do Farm Bill de 1996 foi provocar uma oferta de commodities bem maior





A conseqüência mais nefasta do Farm Bill de 1996 foi provocar uma oferta de commodities bem maior que a demanda

que a demanda. Houve excesso de produção e queda nos preços. O governo teve de alocar aportes crescentes de recursos de programas emergenciais para garantir renda e sobrevivência ao produtor. Os pagamentos diretos passaram a representar metade da renda do agricultor, contra 13% em 1996. Os recursos envolvidos saltaram de US$5 bilhões para US$32 bilhões em 2000.

Para piorar, no que se refere à produção de cana e beterraba, bem como à industrialização do açúcar, o Farm Bill eliminou os limites de áreas de cultivo; dobrou os pagamentos governamentais para os produtores (os quais estavam congelados desde os anos 70), e liberou as cotas de matéria-prima a serem processadas.

Reduziu-se sensivelmente a capacidade da Secretaria da Agricultura de administrar a política para o açúcar e evitar excesso de produção, preços baixos e empréstimos a fundo perdido. Sobrou apenas um instrumento: a cota tarifária de importação (TRQ). Contudo, compromissos selados na Organização Mundial do Comércio e com o México, na Nafta, reduziram a TRQ a níveis próximos a 1,5 milhão de toneladas, menos de 15% do consumo nacional, e a margem de manobra da TRQ ficou simplificada.

Durante as décadas de 80 e 90, os preços mundiais do açúcar já experimentavam tendência de baixa. A situação se complicou muito com a grande baixa ocorrida nas cotações no triênio 1999-2001. O governo norte-americano teve de aumentar em dólar corrente o preço de garantia do produto para seus produtores em 67% após 1985.

Preços em queda livre

As grandes produções registradas pela agricultura norte-americana aconteceram graças a ótimos níveis de produtividade e condições climáticas favoráveis. No açúcar, os preços despencaram para os menores patamares dos últimos 22 anos e pela primeira vez formaram-se estoques governamentais elevados. Em 2000, apenas 10% da produção foram vendidos acima do preço mínimo. As compras governamentais ficaram na média de US$374 a tonelada.

O ambiente desfavorável para negócios ligados à produção e à industrialização do açúcar, proveniente da beterraba ou da cana, acarretou o irremediável fechamento de muitas unidades processadoras. Mais de um quarto das usinas que funcionavam em 1996 encerraram as suas atividades. No Texas, praticamente toda a área plantada com beterraba foi desativada, enquanto parcelas significativas dos cultivos de cana no Havaí e beterraba na Califórnia foram abandonadas. Na Louisiana, a produção de cana ficou concentrada em torno dos engenhos mais eficientes.

Para conseguir processar sua produção, agricultores se lançaram empresarialmente nas atividades do refino – integração vertical para agregar valor a seus produtos. Em 1999 cerca de 37% do açúcar refinado vendido nos EUA eram oriundos dos próprios agricultores. Em 2002, a participação dos agricultores na produção de açúcar refinado quase dobrou e chegou a 72%. O crescimento foi de 14 a 59% na cana e de 65 para 89% na beterraba.

Muitas companhias independentes encontraram dificuldades, pois, além dos preços baixos do produto refinado, não acharam compradores e distribuidores para sua produção. Temendo grandes prejuízos e perda dos investimentos realizados, os produtores se organizaram em cooperativas. Formaram-se grandes instituições de venda de açúcar refinado, como a Western (processadora de beterraba) e a Domino (processadora de cana). Com suas fazendas e fontes de sobrevivência familiar em risco, os produtores são os maiores interessados na estabilidade do mercado açucareiro do país.

Mesmo com queda da produção, baixos preços, fechamento de usinas e redução de áreas, continuam altos a oferta e os estoques acumulados pelo governo no mercado norte-americano de açúcar. O Congresso voltou a outorgar poderes à Secretaria da Agricultura para administrar a oferta e a demanda de açúcar a partir de outubro de 2002. O principal instrumento é o estabelecimento de cotas de produção adequadas ao consumo interno, após o desconto das importações (TRQ) acertadas em 1,5 milhão

Em 1999, cerca de 37% do açúcar refinado vendido nos EUA eram produzidos pelos próprios agricultores



de toneladas – com limite mínimo de 1,2 milhão de toneladas da OMC e 276 mil toneladas com o México.

O governo pretende controlar também produtos fora da TRQ, como os açúcares importados para *blends* e outros sem uso comercial, para vendas domésticas. Outro caminho é renegociar e rebaixar as importações da TRQ.

EUA: unidades processadoras encerradas

Beterraba	Cana-de-açúcar
Spreckels Sugar, Manteca, Califórnia, 1966	Ka'u Agribusiness, Hawaí, 1966
Holly Sugar, Mitchell, Nebraska, 1996	Waialua Sugar, Hawaí, 1966
Greats Lakes Sugar, Fremont, Ohio, 1996	Mcbryde Sugar, Hawaí, 1966
Holly Sugar, Hereford, Texas, 1998	Breaux Bridge Sugar, Louisiana, 1988
Holly Sugar, Tracy, Califórnia, 2000	Pioneer Mill Company, Hawaí,1999
Holly Sugar, Woodland, Califórnia, 2000	Talisman Sugar Company, Flórida, 1999
Western Sugar, Bayard, Nebraska, 2002	Amfac Sugar,Kekaha, Hawaí, 2000
	Amfac Sugar,Lihue, Hawaí, 2000
	Awain Comercial & Sugar, Paia, Hawaí, 2000
	Even Hall Sugar Cooperative, Louisiana, 2001
	Cadwell Sugar Cooperative, Louisiana, 2001

Em 2003 permaneciam funcionando 27 usinas de beterraba e 25 usinas de cana.

Fonte: *FOLicht*. v. 135, n. 10, 31.3.2003.

EUA: balanço de oferta e demanda
Em mil toneladas

	2000/01	2001/02	2002/03*
Estoque inicial	2.216	2.180	1.272
Produção	8.770	7.906	8.185
Açúcar de beterraba	4.680	3.914	4.215
Açúcar de cana	4.090	3.992	3.970
Importação	1.591	1.527	1.605
Oferta total	12.577	11.613	11.062
Exportação	141	108	125
Consumo	10.397	10.341	9.800
Estoque final	2.180	1.271	1.337
Fonte: Usda.			

*Temporada: outubro a setembro.

Recursos e providências

No Farm Bill de 2002, o açúcar é a commodity com mais recursos provisionados para administrar a oferta. Os preços mínimos foram mantidos, com previsão de queda na hipótese de outros países reduzirem as exportações subsidiadas de açúcar. Também foram estendidos aos refinadores os benefícios de financiamento às condições de estocagem de açúcar, já disponíveis para os agricultores de outras culturas.

Os produtores de açúcar nos EUA contam com o fato positivo de os preços de varejo terem estado relativamente estáveis no período pós-1990, com remarcações inferiores às verificadas no estrangeiro. Pesquisa levada a efeito pela LMC Internacional em 49 países, responsáveis por 80% do consumo de açúcar, mostrou que os consumidores norte-americanos pagam 92,6 centavos de dólar pelo grama de açúcar refinado, cerca de 22% inferior à média de 54 países desenvolvidos.

Depois que a indústria de bebidas norte-americana completou sua conversão para o consumo de adoçantes de milho, o consumo de açúcar cresce de forma estável. Entre 1987 e 2000, a média anual de crescimento foi de 160 mil toneladas. Para 2001 e 2003, deve haver um decréscimo para 131 mil toneladas/ano.

As perdas de vendas pressionam ainda mais a delicada situação dos produtores, que precisam absorver os custos e reduzir as despesas com *marketing*. As razões para esse declínio não estão bem claras e aparentemente decorrem de menor crescimento da renda *per capita*, de mudanças nas preferências dietéticas e do aumento das importações de produtos contendo açúcar. Um momento difícil, quando também é preciso negociar com os produtores estrangeiros em seus interesses de ter acesso ao mercado norte-americano.

pinazza@agroceres.com.br