MERCADO INTERNACIONAL DE AÇÚCAR
RETROSPECTO E PERSPECTIVAS

O COMÉRCIO INTERNACIONAL DO AÇÚCAR SOFRE MAIS UMA PROLONGADA CRISE, AGRAVADA COM A POLÍTICA DE SUBSÍDIOS DA CEE E O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DO AÇÚCAR PELOS ADOÇANTES DE MILHO NOS ESTADOS UNIDOS E JAPÃO. A PRESENTE ANÁLISE FAZ UM RETROSPECTO DESTE MERCADO NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS E DISCUTE AS POSSIBILIDADES DE UM NOVO ACORDO INTERNACIONAL.

A afirmativa de que o comércio internacional do açúcar tem, como traço mais marcante, seu caráter cíclico consta geralmente de todas as análises referentes a este mercado. Os ciclos de quase cinco anos de baixos preços interrompidos por breves altas de 12 a 18 meses demonstram a extrema sensibilidade do mercado livre do açúcar às variações da oferta do produto.

Entretanto, uma observação mais atenta sobre o comportamento das cotações ao longo das três últimas décadas (ver Gráfico 1) permite perceber dois momentos — justamente aqueles polarizados pelas grandes altas de 1974 e 1980 — em que o mercado foi tomado por uma instabilidade bem mais acentuada do que a registrada até então. O desequilíbrio do comércio internacional do açúcar, na intensidade com que se fez sentir nos últimos dez anos, faz supor que novos fatores desestabilizadores — política de subsídios da CEE e aumento do consumo de sucedâneos do açúcar (sacarose) — vêm-se introduzindo no mercado.

Portanto, cabe recuperar os determinantes principais daqueles dois momentos, embriões e revitalizadores dos fatores novos de instabilidade, na expectativa de que se criem condições para uma antecipação do que possa ocorrer futuramente nesse mercado.

A alta de 1974

As causas da impetuosa elevação das cotações em 1974 remontam à fase de estagnação e baixa dos preços, no período 1965/68. Durante esta fase, ao mesmo tempo que os consumidores eram induzidos a comprar uma maior quantidade de açúcar, em virtude do preço reduzido, os produtores, pelo mesmo motivo, sentiam-se desestimulados a aumentar a produção. Entre 1965 e 1969, os preços flutuaram em torno de US¢ 2/lb-peso, nível insuficiente para cobrir sequer o custo de produção do açúcar na maioria dos países exportadores. Outros fatores ainda contribuíram para a modesta taxa de crescimento da produção nesse período. Entre eles, cumpre salientar a redução dos investimentos, oriundos dos países industrializados, em novos projetos na agroindústria canavieira de países subdesenvolvidos dentro de um programa de nacionalização de suas economias, implementado na época.

Não menos ponderáveis foram os efeitos das normas restritivas à exportação, impostas pelo Acordo Internacional do Açúcar (AIA), então vigente, aos países-membros exportadores. Desse modo, a década de 60 terminaria de forma desalentadora para os países produtores.

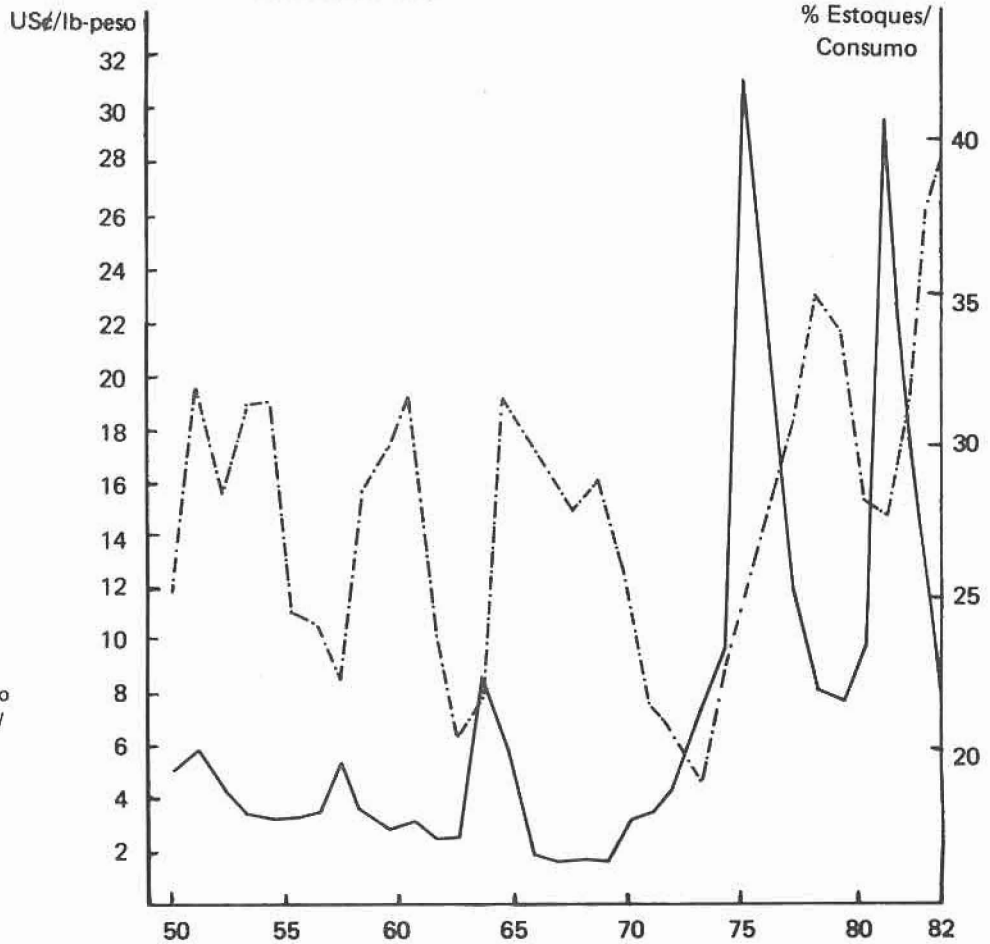
No limiar da década seguinte, esse contexto desfavorável agravar-se-ia mais ainda, com uma série de colheitas frustradas por más condições climáticas na URSS e outros países do bloco socialista, incluindo Cuba. Em conseqüência, esses países, que privilegiavam o comércio do açúcar através de um acordo mútuo, passaram a assediar o mercado livre com ofertas de compras, resultando em forte pressão sobre os preços.

A seqüência de acontecimentos descritos redundou em um desequilíbrio na balança entre a procura e a oferta. No Gráfico 2, podem ser observadas as diferentes tendências de crescimento das curvas de produção e consumo nesse período. Entre 1965 e 1974 a produção cresceu em torno de 1,9% anualmente, enquanto o consumo aumentou em quase 3,2%.

Usualmente, em um mercado como o do açúcar, a oferta mostra-se mais instável do que a demanda, já que sofre os efeitos diretos das mudanças de condições climáticas. A demanda, por sua vez, é favorecida pelas políticas locais de subsídios aos preços pagos pelos consumidores, conferindo uma maior estabilidade à absorção do produto.

GRÁFICO 1

AÇÚCAR: Preços do AIA e Relação Estoques/Consumo (em %) em Anos Selecionados – 1950-1980 e 1982



—— Preço do A.I.A.
-.-.-. Relação % Estoques/Consumo
FONTE: Preços – ISO; % Estoques/ Consumo – F.O.Licht.

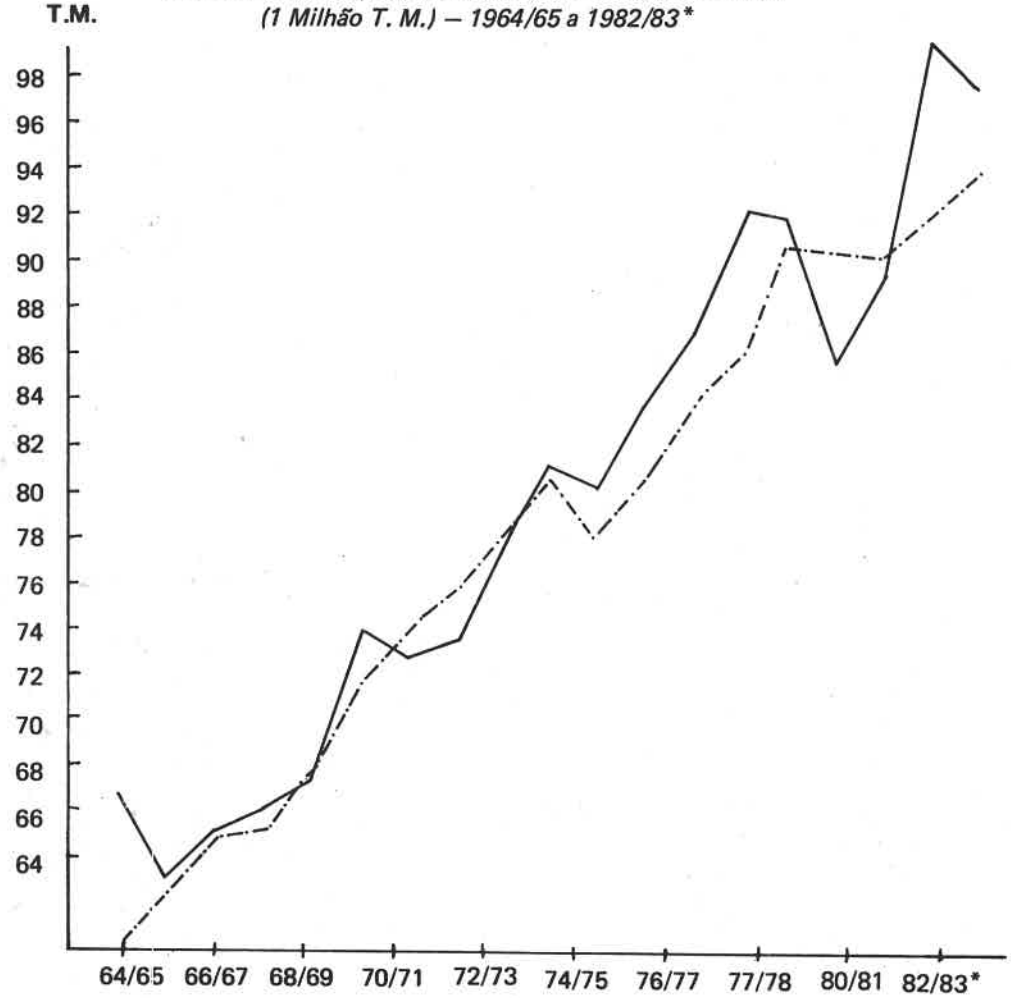
O Quadro 1 representa uma série histórica de consumo *per capita* mundial de açúcar. Conforme pode ser constatado, no período que vai de 1965 até 1974, o consumo *per capita* trilhou um caminho ascendente, confirmando a natureza mais estável do desenvolvimento da demanda.

O déficit de oferta do açúcar, a partir da safra 1970/71, teve como conseqüência a progressiva redução dos estoques. Em 1971, os estoques sofreram uma perda de 700.000 toneladas, fato que se repetiu, em 1972, na mesma quantidade. No ano seguinte, os estoques decresceram em 400.000 toneladas. Retomando-se a análise do Gráfico 1, fica evidente a relação inversa entre a variável estoques/consumo e os preços. Considera-se que um índice de 28% nesta variável reflete uma situação ideal, em que os estoques não são excessivos perante a demanda, ao mesmo tempo que oferecem uma margem de segurança ao mercado. Na safra 1973/74, a variável estoques/consumo baixou ao nível de 19,85%, colocando o mercado diante de uma ameaça efetiva de escassez do produto.

Os temores, quanto aos efeitos que esta situação poderia gerar, provocaram uma corrida às Bolsas que negociavam com o produto, alçando os preços ao nível extraordinariamente elevado de

GRÁFICO 2

AÇÚCAR: Evolução da Produção e do Consumo Mundial
*(1 Milhão T. M.) – 1964/65 a 1982/83**



——— Produção
-.-.-.-. Consumo
* Ano safra – Setembro/Agosto
** Estimativa
FONTE: F.O. Licht.

US¢ 61/lb-peso, em novembro de 1974. Observou-se, então, o aumento da incidência do capital especulativo no mercado, favorecido pelo comportamento dos preços de outras *commodities*, bem como do mercado de dinheiro.

Um outro fator teve, porém, notória participação na desestabilização do mercado. Entre 1973 e 1975, sua estrutura foi abalada pelo encerramento do Acordo Internacional do Açúcar e do "Sugar Act" norte-americano. Além disso, nesse período, transcorreram as negociações para a integração do Convênio de Açúcar da Comunidade Britânica à política da CEE para o produto.

Nessa conjuntura de escassez de oferta e alta dos preços, a conciliação de interesses distintos para a renovação do Acordo Internacional do Açúcar mostrava-se inviável.

Assim, no final de 1973, o Acordo expirou deixando um rastro de profunda insatisfação para os países-membros, que se sentiram prejudicados diante da ineficácia do instrumento no controle dos preços. Ao lado disto, a ausência da CEE e dos Estados Unidos expunha a fragilidade do Acordo, já que não abrangia parte substancial do volume de açúcar negociado no mercado mundial.

Identicamente, o "Sugar Act", que regulava o mercado de açúcar norte-americano através de um sistema de quotas para a produção doméstica e a importação, cessou no final de dezembro de 1974. Sua renovação foi rejeitada pelo Congresso, que se baseou na falta de mecanismos apropriados para garantir o abastecimento e o controle dos preços em tempos de alta no mercado.

O ingresso da Inglaterra no Mercado Comum Europeu, por sua vez, obrigou a revisão do antigo Acordo do Açúcar da Comunidade Britânica. Este acordo firmava compromissos mútuos de compra e venda entre as nações exportadoras e importadoras de açúcar da Comunidade Britânica. Após prolongadas negociações prévias, foi celebrada a Convenção de Lomé, em março de 1975, quando os países em desenvolvimento, pertencentes ao antigo Acordo, incorporaram-se a um conjunto mais amplo de nações, constituindo o grupo de Estados da África, Caribe e Pacífico (ACP). Foi então firmado um convênio entre a Comunidade Européia e os países exportadores de açúcar da ACP, no qual a CEE comprometia-se a importar anualmente uma quota fixa de 1,3047 milhão de toneladas de açúcar daqueles países, por um preço negociado e sujeito à revisão anual.

A situação, que perdurou de 1973 até 1975, quando a estrutura institucional do mercado esteve ameaçada, fortaleceu os movimentos especulativos.A perspectiva inicial era de um possível agravamento da escassez do produto e elevação dos preços, diante do encerramento do Acordo Internacional e do "Sugar Act". Em uma fase posterior, as expectativas criadas com as garantias fornecidas pela CEE aos países da ACP contribuíram para a derrubada dos preços.

1975-1979: Fase de intensa depressão do mercado

Os preços sofreram, a partir daí, um contínuo declínio, interrompido apenas no segundo semestre de 1979, conforme indica o Gráfico 1.

QUADRO 1

AÇÚCAR – Consumo Mundial Per Capita em Anos Escolhidos do Período 1940-1981
(kg de açúcar bruto)

1940	11,9	1968	19,1	1975	18,9
1950	11,9	1969	19,3	1976	19,7
1955	14,2	1970	19,9	1977	20,2
1960	16,4	1971	20,3	1978	20,7
1965	18,0	1972	20,4	1979	21,2
1966	18,3	1973	20,7	1980	20,0
1967	18,5	1974	20,0	1981	19,3

FONTE: OIA.

A principal causa das baixas cotações encontra-se claramente identificada no Quadro 2. Entre as safras 1973/74 e 1974/75, já é possível perceber o início de reversão das tendências de crescimento da produção e consumo mundiais. Enquanto a produção apresentou um decréscimo de 700 mil toneladas (menos 1% sobre a safra anterior), o consumo teve uma perda de 2,6 milhões de toneladas (menos 3% sobre a temporada precedente).

Embora, nas safras seguintes, as duas variáveis tenham retomado suas tendências ascendentes, a produção apresentou uma taxa de crescimento superior à taxa de expansão do consumo. Alguns fatores contribuíram para a formação desse quadro, entre os quais, a expansão da área plantada, em importantes regiões produtoras, devido aos estímulos governamentais insuflados pelos altos preços alcançados pelo produto em 1974. A resposta a estes estímulos veio mais rápida nos países produtores de açúcar de beterraba, em função do menor ciclo vegetativo dessa cultura em relação ao da cana-de-açúcar. A produção mundial de açúcar de beterraba, no ano-safra de 1975/76, teve um incremento de 11%, com a CEE apresentando uma expansão de sua área plantada de 17%. A produção mundial de açúcar de cana retomou seu crescimento na safra seguinte, com um aumento de 6% sobre o resultado obtido na safra 1974/75.

Se em um primeiro momento, a elevação da produção mundial pode ser atribuída à expansão da área plantada de beterraba e cana-de-açúcar, numa segunda etapa, inicia-se um processo generalizado, entre os grandes produtores, de modernização e ampliação de seus parques industriais, com reflexos duradouros sobre a taxa de crescimento da produção de açúcar.

Desde então, geram-se excedentes exportáveis sem contrapartida no desenvolvimento do consumo mundial. Retomando-se o Quadro 1, observa-se um decréscimo no consumo ***per capita*** mundial em 1975, quando foi interrompida a longa série crescente dessa taxa. Evidentemente, o encarecimento do produto foi a principal causa dessa reversão. Entretanto, um novo elemento deve ser considerado, quando se analisa a crise decorrente da desaceleração do crescimento do consumo. Trata-se do aparecimento do "High Fructose Corn Syrup" (HFCS). O emprego do HFCS, para fins alimentícios, cresceu rapidamente nos Estados Unidos. O consumo norte-americano, que era de 450.000 toneladas, em 1975, alcançou um milhão de toneladas, em 1977.

Em julho de 1977, as cotações do açúcar chegaram ao nível mais baixo em cinco anos. Configurou-se, então, um quadro em que o estoque final da safra 1977/78 atingiu 30,5 milhões de toneladas, ou seja, 36% do consumo. Premidos pela necessidade de retirar o mercado de açúcar da profunda depressão que atravessava, exportadores e importadores do produto negociaram um novo acordo internacional.

O Acordo Internacional de 1977

O novo Acordo, embora precedido por conversações que se estenderam por todo o ano de 1977, somente entrou em funcionamento efetivo em julho do ano seguinte. Este Acordo norteou seus mecanismos no sentido de situar o preço de mercado entre a faixa de preços-piso e -teto, por ele estabelecido. No início de sua vigência, esta faixa era de US¢ 11 e 21/lb-peso*.

Cada país exportador, signatário do Convênio, disporia de uma quota efetiva de exportação que, tendo como referencial a chamada "Tonelagem Básica de Exportação" (TBE), fixada periodicamente pela Organização Internacional do Açúcar (OIA), iria variar de acordo com o comportamento dos preços e o cumprimento ou não das quotas estabelecidas nos anos anteriores. Com esse mecanismo, pretendia-se regular a oferta anual de cada membro exportador conforme os preços vigentes.

Um outro importante mecanismo, então estipulado, refere-se ao estoque regulador, a ser formado pelos países exportadores que aderiram ao Convênio. Seu custo seria financiado por um fundo para o qual contribuiriam tanto os países exportadores como os importadores.

A efetividade desses instrumentos ficou, desde logo, comprometida diante da não-adesão de dois dos mais importantes componentes do mercado internacional: os Estados Unidos e a Comunidade Econômica Européia. Os norte-americanos, como os maiores importadores do mercado livre, somente ratificaram o Acordo, no final de 1979. A CEE, que, em 1977, participava com 10% do volume total das exportações mundiais, não aderiu ao AIA, esvaziando, em muito, sua capacidade de controle sobre o comércio internacional do açúcar.

*** Em maio de 1981 esta faixa foi alterada para limites entre US¢ 13 e 23/lb-peso.**

A nova fase de instabilidade do mercado

O segundo semestre de 1979 inaugurou um novo período de alta dos preços. Qualquer averigüação acerca dos condicionantes desta alta, em princípio, apontará fatores intimamente associados ao comportamento cíclico do mercado. De acordo com o Gráfico 2, o consumo retomou um ritmo ascendente superior ao da produção.

A reanimação do consumo decorreu não somente dos baixos preços que, até então, vinham prevalecendo no mercado mas, também, das alterações sofridas na própria estrutura da demanda mundial de açúcar. Neste sentido, vale mencionar o aumento do consumo interno de açúcar ocorrido na China e na Índia, como resultado de programas implementados com este objetivo. Também os países exportadores de petróleo passaram a ser grandes consumidores de açúcar branco, provocando verdadeira transformação no perfil do mercado, ao fazer avançar a participação desse tipo de açúcar, no volume total exportado, de 13%, na safra 1976/77, para 30% na safra 1979/80.

A trajetória ascendente da produção mundial, por seu turno, foi interrompida por dois anos consecutivos. Por certo, a seqüência de baixos preços, registrada desde 1976, desestimulou programas de expansão da produção nos principais produtores. Contudo, a causa mais direta do decréscimo da produção foi a série de safras frustradas que atingiu a URSS, Cuba, Tailândia, Índia e Peru.

O déficit do balanço entre oferta e demanda gerou um processo de redução dos estoques. Ainda assim, a relação estoques/consumo esteve sempre bem acima do nível crítico de 24%, durante essa fase de instabilidade do mercado.

Tal fato sugere a existência de outros fatores, não diretamente associados à oferta e demanda, mas que tiveram influência decisiva nas violentas alterações das cotações.

Neste sentido, a presença maciça de capital especulativo nas transações com o açúcar, nas Bolsas de Nova Iorque, Londres e Paris, parece ter desempenhado um papel ponderável na determinação do comportamento dos preços. É elucidativo contrastar o que ocorreu nas principais Bolsas internacionais, nos dois momentos de pico de alta do açúcar. Enquanto em 1974, o volume de contratos negociados nas Bolsas de Nova Iorque e Londres atingiu a um equivalente de 80,2 milhões de toneladas para um movimento físico de 21,8 milhões de toneladas, em 1980, o volume de operações em Nova Iorque, Londres e París correspondeu a 300 milhões de toneladas contra importações mundiais de 29,0 milhões de toneladas de açúcar. Ou seja, em 1974 a relação futuros/movimento físico era

QUADRO 2

AÇÚCAR – Balanço Mundial (1.000 Toneladas – Açúcar Bruto) – 1972/73 a 1981/82

Ano	Estoques Iniciais	Produção	Importações	Exportações	Consumo	Estoques Finais	% Estoques/ Consumo
1972/73	17.853	75.550	24.209	24.860	76.354	16.398	21,48
1973/74	16.398	78.932	24.321	24.590	78.939	16.122	20,42
1974/75	16.122	78.263	24.272	24.832	76.355	17.470	22,88
1975/76	17.470	81.581	23.649	23.341	78.881	20.478	25,96
1976/77	20.478	86.950	27.608	28.472	81.358	25.206	30,98
1977/78	25.206	91.097	27.894	28.387	85.234	30.576	35,87
1978/79	30.576	90.965	27.082	27.667	89.649	31.307	34,92
1979/80	31.307	84.857	29.551	30.211	89.573	25.931	28,95
1980/81	25.931	88.183	28.776	29.299	88.616	24.975	28,18
1981/82	24.975	97.608	28.791	29.273	90.743	31.358	34,56

FONTE: F.O. Licht.

de 3,7, enquanto que, em 1980, a mesma relação foi de 10,3. Torna-se portanto relevante destacar a violenta perda relativa de lastro físico do mercado neste período.

Um outro aspecto que não deve passar despercebido, nesta fase do mercado, é a inefetividade do Acordo Internacional do Açúcar. Quando a média diária dos preços calculada pela OIA ultrapassou a cotação de US¢ 15/lb-peso, as quotas de exportação do Acordo deixaram de vigorar. Por sua vez, os estoques de emergência foram liberados quando o preço superou US¢ 21/lb-peso, seguindo as normas estabelecidas pelo Acordo. Ainda assim, não foi detida a escalada altista dos preços. Ficava patente a falta de efetividade do AIA, novamente comprovada quando se inverteu a conjuntura dos preços e estes despencaram abaixo do preço-piso fixado.

1981: Razões do colapso

Na fragilidade das bases em que estava assentado o mercado reside a causa principal do colapso dos preços, a partir de dezembro de 1980. Além disso, deve ser considerada a influência de fatores exógenos ao mercado, paralelamente ao desequilíbrio entre a oferta e procura do produto. Neste sentido, a elevação da taxa de juros, bem como a própria crise econômica mundial, provocou grande repercussão sobre o mercado. Frente ao custo do dinheiro, os países compradores adotavam na sua quase totalidade, uma política prudente na formação de estoques.

Um outro elemento que veio acentuar a instabilidade do mercado, neste período, foi a já mencionada presença de especuladores, que diante da expectativa de desvalorização do açúcar, por diversas vezes precipitaram a queda dos preços ao desfazerem-se de seus contratos, em grandes proporções, buscando outros mercados mais promissores.

Entretanto, se, por diversas vezes, a crise do mercado pareceu mais artificial do que efetiva, não restam dúvidas de que também existiram fundamentos concretos para justificá-la. Isto porque o breve período de alta dos preços anteriormente descrito, foi apenas uma interrupção circunstancial nas tendências que vinham se afirmando desde 1975.

A retomada do crescimento da produção mundial, a partir da safra 1980/81 deve, antes de qualquer outra explicaçção, ser atribuída à superação das dificuldades enfrentadas nas duas safras precedentes, por parte de alguns países grandes produtores. É o caso de Cuba que superou os problemas oriundos da ferrugem que havia atingido seu canavial. Igualmente significativos foram os avanços na produção obtidos pela Índia, Tailândia e África do Sul.

Merece ainda referência, a sucessão de safras abundantes que ocorreu no Brasil, nos últimos anos. Com a ênfase dada ao Programa do Álcool no país, chegou-se a supor que o país contaria, a partir de então, com um novo e importante elemento estabilizador do mercado. Ou seja, o Proálcool possibilitaria ao Brasil uma maior flexibilidade na sua oferta de açúcar no mercado externo. Assim, em períodos de baixa dos preços do açúcar, o Brasil aumentaria sua produção de álcool e restringiria suas exportações e vice-versa. Entretanto, essa expectativa não se confirmou, visto que o país passou a sofrer problemas de excesso de produção de álcool, sem solução no curto prazo.

CEE: Subsídios e super-oferta

Na análise da recente expansão da produção mundial, o caso da Comunidade Econômica Européia é o mais relevante e, por conseguinte, merece estudo mais aprofundado.

A produção da CEE, desde a safra 1975/76, apresentou um incremento médio anual de 1 milhão de toneladas, enquanto o consumo permaneceu praticamente estagnado. O superávit alcançado pela Comunidade na oferta do açúcar foi suficiente para que esta se transformasse, nos últimos sete anos, de importadora do produto na segunda maior exportadora, superada apenas por Cuba. Este fato basta para que se perceba os efeitos provocados pela "invasão de mercado" pelos europeus que, não participando do AIA, passaram a controlar aproximadamente 20% do comércio açucareiro mundial.

A realidade da CEE, como produtora de açúcar, é bastante complexa. Em seu convívio, existem desde países, como a França, com elevados rendimentos e excedentes de produção, até países, como a Inglaterra, que necessitam importar grandes volumes de açúcar para garantir seu abastecimento.

A Comunidade, como um todo, baseia sua política do açúcar em quatro elementos:

a) A inserção de produtos competitivos — glicose e isoglicose de milho (HFCS) — no planejamento da política açucareira.

b) A importação de açúcar do grupo de países da ACP, segundo os termos da Convenção de Lomé.

c) Um sistema de quotas de produção.

d) A participação financeira dos produtores no custo das exportações de açúcar.

A produção de glicose e isoglicose de milho, no âmbito da Comunidade Européia, subordina-se às normas que regem sua política açucareira. Assim, a produção de HFCS, ao contrário do que ocorre em outros países desenvolvidos, não tem ameaçado a produção de açúcar de beterraba, mantendo-se em torno de 180.000 a 200.000 toneladas anuais.

Quanto à política de importações, assinale-se que o preço pago aos produtores da ACP é, via de regra, bem mais alto do que aquele praticado no mercado livre. Ainda assim, a Inglaterra vem absorvendo quase 85% do açúcar de cana comprado da ACP, visto que sua capacidade de produção do açúcar de beterraba não consegue cobrir a metade de suas necessidades.

O sistema de quotas, por sua vez, opera em dois níveis:

— Cada país recebe uma quota básica (quota A), distribuída internamente entre os empreendimentos açucareiros. Ela corresponde à quantidade de açúcar que o empreendimento poderá produzir e vender no mercado doméstico ou no exterior, por um preço mínimo garantido ("preço de intervenção").

— Cada empreendimento recebe ainda uma quota "B" (nunca inferior a 10% da quota "A") e que também poderá ser produzida e vendida interna ou externamente, por um preço mínimo de garantia.

A diferença entre ambas as quotas reside nas taxas pagas pelos produtores para financiamento dos custos das exportações. Qualquer quantidade de açúcar produzido, acima do fixado nas quotas "A" e "B", não pode ser vendido para o mercado interno, nem ser garantido pelo "preço de intervenção". Neste caso, esta quantidade é chamada de quota "C".

O sistema de financiamento dos custos das exportações de açúcar, por parte dos produtores, obedece as seguintes diretrizes:

— Os produtores pagam uma taxa correspondente a 2% sobre o "preço de intervenção" para todo o açúcar produzido, incluído nas quotas "A" e "B".

— Se esta primeira faixa for insuficiente para cobrir os custos de exportação, uma segunda taxa incidirá sobre a quota "B", limitada a 30% do "preço de intervenção".

— Permanecendo insuficiente a cobrança dessas duas taxas, para a cobertura dos custos com as exportações, incidirá ainda uma terceira taxa sobre a quota "B", de 7,5% sobre o "preço de intervenção", a ser cobrada na safra seguinte.

Embora a Comunidade venha alegando que suas exportações são financiadas pelos próprios produtores, através das taxações que incidem sobre as quotas "A" e "B", torna-se evidente que a produção é subsidiada através da fixação do "preço de intervenção".

Segundo a publicação londrina "The Public Ledger"*, a CEE estaria pagando, em novembro de 1982, um preço interno quase 300% acima do preço vigente no mercado livre, o que representaria um subsídio de aproximadamente 200 libras (300 dólares) para cada tonelada de açúcar exportada. Estima-se, ainda, que a Comunidade teria gasto cerca de 1 bilhão de dólares com os subsídios para o produto, em 1982.

Embora tenha conseguido, até o presente, desvencilhar-se das queixas levantadas por outros grandes exportadores perante o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a CEE vem dando mostras de preocupação quanto aos efeitos de sua política de subsídios. Neste sentido, decidiu, na última safra, reter estoques extras, de modo a evitar que fossem lançados no mercado todos os excedentes da produção interna. Ao mesmo tempo, pretendia pressionar os produtores europeus, a fim de reduzir a área plantada de beterraba para a safra seguinte. Ainda que estocando 1,7 milhão de toneladas (1 milhão de toneladas correspondente à quota "C" e 700 mil toneladas às quotas "A" e "B"), a política para o açúcar da CEE parece não ter encontrado uma coerência, na medida em que reajustou recentemente o "preço de intervenção" em 9,5%, curvando-se à pressão dos "lobbies" dos produtores de beterraba.

* "Radical changes proposed for sugar pact" — "The Public Ledger", de 13/11/82.

O protecionismo norte-americano e a expansão dos sucedâneos

Ainda que o mercado internacional tenha sido convulsionado por fortes aumentos da produção, não restam dúvidas de que o comportamento do consumo também contribuiu para o atual desequilíbrio. Várias são as causas que podem explicar esse fato, entre elas a crise econômica, campanhas de desincentivo do consumo do açúcar sob a alegação de seus efeitos nocivos à saúde humana e, sobretudo, sua progressiva substituição por sucedâneos. A expansão do uso dos sucedâneos, pela sua importância, exige uma abordagem específica da política norte-americana para o produto.

O consumo de açúcar nos Estados Unidos vem caindo ao longo das duas últimas décadas. Em 1981, foi registrada a maior baixa no período de dezessete anos, atingindo apenas 8,96 milhões de toneladas. Para 1982, está estimado pelo USDA um consumo ainda menor, de apenas 8,07 milhões de toneladas. Ademais, as importações mostram-se decrescentes, tendo ocorrido uma redução de quase 50% no volume médio importado nos últimos cinco anos.

Esta tendência foi fortalecida, no início de 1982, pela aplicação de um conjunto de medidas que compõem o Programa de Açúcar norte-americano. Inicialmente foi estabelecido um preço mínimo a ser pago aos processadores. Como as cotações do açúcar apresentavam-se extremamente baixas, fixou-se uma taxa de importação, a ser ajustada trimestralmente. Pretendia-se com essa medida proteger o produtor doméstico.

Entretanto, segundo as normas da mesma legislação, o governo não poderia fixar uma taxação superior em 50% do preço do açúcar no disponível. Quando, em maio de 1980, a taxa de importação do açúcar bruto já havia atingido US¢ 4,0703/lb-peso e a cotação do mesmo açúcar, na Bolsa de Nova Iorque, estava em US¢ 9,0/lb-peso, essa taxação mostrou-se inviável. Diante disto, o governo optou por uma medida de contenção das importações ainda mais drástica, ou seja, pela fixação de um sistema de quotas de importações dos Estados Unidos. As taxas de importação foram gradativamente reduzidas, até que, em outubro de 1982, foi removida a taxação sobre o açúcar bruto e fixada em US¢ 1/lb-peso sobre o tipo refinado.

Em compensação, devido ao sistema de quotas, as importações norte-americanas foram limitadas em 2,72 milhões de toneladas em 1982, prevendo-se que, para 1983 e 1984, serão fixadas quotas de 3,08 milhões de toneladas e 2,72 milhões de to-

QUADRO 3

ESTADOS UNIDOS: Consumo Per Capita de Açúcar Refinado e Adoçantes de Milho
(kg)

Ano	Açúcar Refinado	Adoçantes de Milho		
		Isoglicose*	Glicose	Dextrose
1972	46,4	0,6	7,0	2,0
1973	45,7	1,0	7,5	2,2
1974	43,4	1,4	7,8	2,2
1975	40,4	2,3	7,9	2,3
1976	42,4	3,3	7,9	2,3
1977	42,7	4,3	8,0	1,9
1978	41,5	5,5	8,1	1,7
1979	40,5	6,8	8,1	1,6
1980	38,0	8,7	8,0	1,6
1981	36,1	10,6	8,1	1,6

* HFCS.
FONTE: Departamento Agricultura dos Estados Unidos.

neladas, respectivamente.

A política norte-americana apresenta-se como protecionista dos interesses dos processadores locais de açúcar, objetivando a manutenção de um preço-suporte de US¢ 17/lb-peso. Contudo, tal política se mostra excessivamente onerosa para o consumidor doméstico. Diante disto, a saída encontrada para os consumidores tem sido o aumento da utilização dos adoçantes de milho.

O Quadro 3 estabelece uma comparação entre o consumo *per capita* do açúcar refinado e o dos adoçantes de milho, entre 1972 e 1981. Fica nítido o fato de que o consumo *per capita* de açúcar cumpre trajetória inversa ao dos adoçantes de milho, identificando-se o processo de substituição que ora vem ocorrendo. Destaca-se entre os adoçantes de milho a Isoglicose (HFCS), que alcançou uma taxa de crescimento média de consumo *per capita* de 35% a.a., no período 1972/81.

As vendas de HFCS, em 1982, foram estimadas em 3,4 milhões de toneladas. A maior demanda pelo produto parte da indústria alimentícia, em razão de sua forma líquida. A indústria de refrigerantes, particularmente, absorveu 48% do volume total produzido de HFCS, em 1981.

A tendência, manifestada pelas indústrias, de substituição do açúcar pelo HFCS deverá ter continuidade, visto que os Estados Unidos vêm arcando com volumosos excedentes na produção de milho*, o que permite a oferta de seus subprodutos — entre os quais, os adoçantes de milho — a preços substancialmente baixos. Colateralmente, a atual política protecionista do açúcar garante a competitividade daqueles sucedâneos. Como exemplo marcante, devem ser citados os preços praticados em 1982, quando o açúcar refinado chegava ao consumidor por US¢ 21/lb-peso, e o nível do preço do HFCS era de US¢ 15/lb-peso.

Um processo semelhante ocorre no Japão, onde o HFCS é vendido a um preço 20% abaixo do açúcar refinado e vem conquistando fatias importantes do mercado consumidor tradicional. Em conseqüência, o HFCS já domina 25% do mercado japonês.

Impasse do mercado exige um novo Acordo

O quadro, até aqui traçado, retrata a situação de impasse que vive o comércio internacional do açúcar. Os fatos novos que afetam a produção e o consumo mundial do produto — como é o caso da política de subsídios da CEE e o processo de substituição do açúcar por sucedâneos nos países desenvolvidos — têm-se constituído num desestabilizador a mais de um mercado de características cíclicas. A reversão deste quadro somente será possível mediante a efetiva disposição, tanto da parte de países exportadores como de importadores, de empreenderem uma nova ordem no comércio mundial do produto. Torna-se, assim, indispensável uma avaliação do malogrado Acordo Internacional do Açúcar, bem como o esforço de todas as partes na identificação e prática de meios que garantam uma maior estabilidade para o mercado.

A avaliação de que o Acordo, firmado em fins de 1977, não foi bem sucedido em seus objetivos, respalda-se em dois fatos inquestionáveis. Em primeiro lugar, o Convênio não conseguiu a adesão da CEE, o que veio a comprometer seriamente sua representatividade no comércio internacional. Em segundo lugar, após cinco anos de existência do recente Acordo, somente durante onze meses o preço internacional do açúcar manteve-se dentro dos limites fixados como piso e teto pelo Acordo. A sua falta de efetividade, aliás, parece ter sido, mais uma vez, comprovada em maio de 1981, quando as cotações caíram abaixo de US¢ 16/lb-peso e as restrições às exportações do AIA foram acionadas, sem que se conseguisse manter os preços nos limites de US¢ 13-23. O próprio fato do Convênio ter sido estendido por dois anos, em novembro de 1981, não causou qualquer repercussão no mercado, o que ratifica seu descrédito.

Uma das principais críticas, que se levantam contra o Acordo, diz respeito aos critérios de fixação das Tonelagens Básicas de Exportação e conseqüentemente às quotas de exportação. As TBE's, que, até o ano passado, vinham sendo reajustadas em 10% ao ano, mostraram-se sempre excessivas quando comparadas aos níveis da demanda no mercado livre. Considera-se ainda que o mecanismo da redução das quotas de exportação, limitado em 15% de seu total, é insuficiente para fazer frente ao excesso de oferta atual do produto. Embora a OIA tenha decidido, no final de 1982, congelar as TBE's para os próximos dois anos, não se considera provável o nivelamento entre as quotas de exportação e as requisições de açúcar do mercado importador.

* Ver comentário sobre milho neste boletim.

Outro instrumento controvertido do AIA é o da formação dos estoques especiais. As críticas, que então se levantaram, referem-se ao volume de 2,5 milhões de toneladas, a ser estocado até o final de 1983, considerado insuficiente para enfrentar a atual situação de superávit da oferta. Além disso, colocam-se dúvidas quanto à capacidade financeira da OIA de manter estes estoques cobrando uma taxa de US$ 1,50 por tonelada de açúcar exportada.

Ainda que as questões das quotas de exportação e da formação dos estoques especiais sejam consideradas as principais debilidades do Acordo, apontam-se ainda dois outros pontos frágeis: a não interferência do AIA na crescente perda de mercado para os adoçantes de milho nos EUA e no Japão, e o "status" especial concedido a Cuba, que tem permitido a expansão livre de sua produção, em razão da quase total ausência de controle exercido pelo AIA sobre os contratos preferenciais que Cuba mantém com os países do Comecon.

Propostas para um novo Acordo

A CEE estipula como essenciais três condições para tornar-se signatária do Acordo:

1. O controle pelo AIA do desenvolvimento de sucedâneos do açúcar.

2. O controle mais estrito sobre as exportações dos países desenvolvidos.

3. Uma maior vigilância sobre os efeitos dos acordos preferenciais.

Daí, depreende-se que o ingresso da Comunidade no atual Convênio apresenta-se cercado por barreiras praticamente intransponíveis. Isto porque suas exigências, caso atendidas, abalariam fortemente os interesses de alguns dos países-membros, tais como: os Estados Unidos e o Japão com suas políticas de favorecimento dos adoçantes de milho; a Austrália, contemplada por uma elevada quota de exportação; e Cuba, que destina 85% de suas vendas para os países socialistas, por meio de acordos preferenciais. Em contraposição, a CEE seria obrigada a se sujeitar, igualmente, às condições propostas.

Portanto, a única alternativa para que o mercado disponha de um instrumental jurídico capaz de viabilizar sua estabilização é o estabelecimento de um novo Acordo. Mantendo-se o sistema atual de quotas e de formação de um estoque regulador como elementos básicos do Acordo, o próximo passo deveria ser o aperfeiçoamento destes instrumentos. Assim, para que o sistema de quotas funcione efetivamente, torna-se necessário que as TBE's sejam ajustadas ao nível das requisições do mercado, ainda que em prejuízo dos interesses dos países exportadores. Por outro lado, o sacrifício exigido aos países exportadores, membros do Acordo, poderia ser minimizado com a fixação de um sistema de quotas mínimas de importação. Esta seria uma iniciativa concreta no sentido de coibir a tendência de queda das importações, provocada tanto pelo incremento da produção doméstica dos países importadores como pelo crescente uso mundial de sucedâneos do açúcar.

A formação dos estoques especiais, por sua vez, deveria ser reforçada pela fixação de uma meta mais ambiciosa e pela cobrança aos exportadores e importadores de uma taxa que cobrisse realmente os custos administrativos.

A possibilidade de que, no ano de 1983, um novo Acordo seja estabelecido não está assegurada. Tudo vai depender da flexibilidade das partes interessadas, em abrir mão de seus interesses imediatos, na busca de um mercado mais firme.

Caso não se concretize este novo Pacto, as perspectivas para o mercado, nos próximos anos, permanecerão inquietantes. De um lado, nada garante que a CEE conseguirá dobrar a poderosa pressão interna dos produtores de beterraba, retirando seus subsídios e reduzindo a produção. E mesmo que consiga fazê-lo, tal fato servirá, quando muito, para contrabalançar uma possível recuperação da safra soviética, que foi duramente atingida pelas más condições climáticas nos últimos dois anos. Merece ainda menção o fato de que Cuba estipulou uma meta de produção de 10 milhões de toneladas para 1985, e vem investindo tanto na renovação de sua lavoura canavieira como na modernização da indústria açucareira para poder cumprí-la. Por outro lado, tudo leva a crer que os Estados Unidos e o Japão darão seguimento aos programas de substituição do açúcar pelos adoçantes de milho.

Mesmo nesse contexto nada alentador, não se exclui totalmente a possibilidade de novas altas nas cotações, como ocorreu por duas vezes na última década. Caso isso ocorra, a majoração dos preços será por certo fruto de fatores eminentemente circunstanciais, uma vez que, deixando de existir tais fatores, o mercado novamente irá amargar longos períodos de crise, oriundos, sobretudo, da falta de efetividade do seu principal instrumento de controle, que é o AIA.