

A expansão da agroindústria canavieira no período do Proálcool (1975-1989): O caso alagoano

Araken Alves de Lima¹

1- O processo de implementação do Programa Nacional do Álcool (Proalcohol)

O Programa Nacional do Álcool (Proálcool), instituído em 14 de Novembro de 1975, através do decreto-lei 76.593, foi um programa bastante abrangente aplicado ao complexo agroindustrial canavieiro que fez do álcool combustível o elemento central de um projeto que articulava a agroindústria canavieira, a indústria automobilística, a indústria de bens de capital, políticas de transporte e muitos recursos públicos. Do contexto econômico nacional e mundial no qual ele foi implantado destaca-se, para economia brasileira, a adoção de um forte programa de ajuste estrutural (II Plano Nacional de Desenvolvimento/II PND – 1975/79) e, para a economia mundial, a crise do sistema de *Bretton Woods*, a crise da hegemonia americana e, principalmente, a crise do petróleo.

A implantação desse programa aconteceu num ambiente complexo vivido pela economia capitalista em meados da década de 1970, no qual o fator crise do petróleo exercia papel preponderante nas decisões da política econômica brasileira em função dos efeitos macroeconômicos negativos (déficit no balanço de pagamentos, endividamento externo, intensificação da inflação) dos aumentos de preços desta *commodity*. Devido a essa crise, portanto, planejava-se uma política energética que não sacrificasse o objetivo maior de crescimento acelerado da economia. Daí que, conforme os princípios gerais estabelecidos no II PND, buscar-se-ia intensificar as fontes nacionais de energia, limitar o máximo possível o consumo interno de petróleo e, também, desenvolver fontes alternativas de energia (cf. Castro Santos, 1993:15). Nesse último item da política energética é que entrava o Programa Nacional do Álcool, com a justificativa oficial de que o álcool seria um importante substituto da gasolina automotiva e que sua utilização ajudaria a aliviar as pressões sobre a balança comercial e o balanço de pagamentos, por extensão. Cabe destacar, entretanto, que o programa cogitado tinha um caráter muito genérico e levava em consideração o aproveitamento de várias outras matérias-primas para a produção do álcool carburante, além da cana-de-açúcar, tais como a mandioca, o babaçu e outros vegetais típicos do cerrado.

¹ Professor da Universidade São Francisco (Bragança Paulista/SP) e doutorando em Economia Aplicada/UNICAMP

Portanto, se, de um lado, a conjuntura do mercado internacional do petróleo desencadeou uma situação de crise cujos efeitos macroeconômicos justificaram a adoção de uma política de utilização do álcool como combustível alternativo, de outro lado, a conjuntura do mercado internacional de açúcar mudava radicalmente. Ainda em 1972, observava-se certa crise de escassez de açúcar no comércio mundial e as exportações brasileiras ocupavam um importante espaço. Os preços internacionais do açúcar no Mercado Livre Mundial eram muito favoráveis e cresceram até final de 1975 (tabela 01). Em 1974, o açúcar ocupava o primeiro lugar na pauta de exportações brasileiras, sendo por isso mesmo, uma grande esperança de recuperação da balança comercial.

Tabela 01 – Açúcar: volume e valor das exportações brasileiras (1970 a 1982)

Ano	Volume(TM)	Valor (US\$)	US\$/TM
1970	1.129.848	126.392.839	111,87
1971	1.158.814	143.033.065	123,43
1972	2.637.522	421.478.224	159,80
1973	2.976.614	600.480.655	201,73
1974	2.302.262	1.331.424.214	578,31
1975	1.729.911	1.052.412.065	608,36
1976	1.238.201	309.558.565	250,01
1977	2.486.587	452.448.354	181,96
1978	1.924.591	332.578.179	172,80
1979	1.941.589	376.726.368	194,03
1980	2.661.912	1.272.958.747	478,21
1981	2.670.048	1.037.713.422	388,65
1982	2.788.245	593.726.502	212,94

Fonte: IAA/DEC-SEE

A implementação do Proálcool não foi simples e envolveu intensos conflitos entre os setores imediatamente atingidos, os produtores de cana, açúcar e álcool. Embora envolvendo uma variedade de órgãos, instituições e entidades públicas e privadas (ministérios, secretarias, institutos, cooperativas, sindicatos etc), o conflito central que veio à tona, neste primeiro momento, confrontava o IAA (Instituto do Açúcar e do Álcool) e a COPERSUCAR (Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo) e dizia respeito a como expandir a produção de álcool, já que a necessidade de expansão era um consenso. As questões em debate eram: destilarias anexas ou autônomas? Qual a melhor proporção da mistura carburante? Qual tipo de matéria-prima deve ter prioridade, cana ou mandioca? Qual o principal destino final do álcool produzido, combustível ou matéria-prima para a indústria química?

Em estudo sobre o processo de montagem do Programa Nacional do Álcool, revelando os atores e seus interesses, bem como seus movimentos, pressões e

contrapressões exercidas por cada um deles, Maria Helena de Castro Santos, identificou as preferências de política do IAA e da COPERSUCAR respectivamente, como segue:

“Para o IAA, a expansão da produção do álcool anidro requererá não só a ampliação da lavoura canavieira, como parte desta deverá se destinar especificamente à produção do álcool. Obtido diretamente da cana, o álcool (direto) deverá ser fabricado em destilarias autônomas, localizadas em regiões não-açucareiras. Isso porque o IAA teme que a política da mistura carburante desvie matéria-prima, já em escassez, da fabricação de açúcar, deixando de aproveitar um mercado extremamente favorável e de cumprir seus compromissos internacionais. Ao mesmo tempo, deixaria de reforçar os recursos do Fundo Especial de Exportações.” (Castro Santos, 1993:22).

“(...) São Paulo, na safra de 1974/75, suportava 45% de capacidade ociosa em suas destilarias(...). Coerentemente, então, com a posição específica que a indústria alcooleira ocupa em São Paulo, a COPERSUCAR defende a ampliação da produção de álcool (principalmente para uso carburante) através de: 1. utilização da capacidade ociosa das destilarias anexas já existentes; 2. modernização e ampliação das destilarias já existentes; 3. instalação de destilarias anexas às usinas que ainda não a possuem.” (Castro Santos, 1993:25).

Essas divergências se refletiam no posicionamento dos órgãos governamentais que disputavam entre si o controle do programa, afetando a própria formulação do mesmo. No Decreto de promulgação do Proálcool apontavam-se instrumentos de incentivo aos produtores (preço paridade entre açúcar e álcool e créditos altamente subsidiados), mas, não se deixava definido os principais elementos de política, ou seja, o tipo de destilaria, a proporção da mistura carburante, o tipo de matéria-prima prioritária, embora ficasse estabelecido que o objetivo principal da expansão da produção alcooleira seria a mistura carburante e a substituição de matéria-prima para a indústria química. Também, não ficaram definidas as fontes de recursos do Programa nem os aspectos gerais das formas de financiamento. Por último, apresentava uma estrutura decisória para a implementação do Programa bastante fragmentada, na qual o IAA exerceria um papel secundário em relação ao álcool. O Conselho Nacional do Petróleo (CNP) controlaria os preços e a distribuição do álcool, já as decisões normativas ficavam por conta da Comissão Nacional do Álcool, que era um órgão colegiado composto por vários Ministérios. Por fim, as decisões quanto aos aspectos financeiros seriam de responsabilidade do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central. Tudo isso explica porque o programa teve que ser reformulado em 1977.

Embora a formulação do Proálcool tenha sido bastante conflituosa e tenha gerado objetivos ambíguos, o fato é que os incentivos nele definidos foram suficientes para estimular um forte processo expansionista da agroindústria canavieira no Brasil, viabilizando a utilização de toda a capacidade instalada desta agroindústria e, também,

aprofundando a diferença das capacidades produtivas entre as regiões Centro-Sul e Norte-Nordeste, mas, sobretudo reconfigurando o espaço produtivo canavieiro do país. São Paulo já era o líder incontestado nessa atividade, no entanto, outros estados do Centro-Sul, que não tinham tradição canavieira, passaram a expandir também suas produções, foi o caso do Paraná, de Goiás e Mato Grosso, principalmente com o objetivo de produzir álcool.

É importante ressaltar que a criação do Proálcool aliviaria o problema de mercado para a elevada capacidade de produção de cana e açúcar resultante das políticas de expansão e modernização do período anterior, o que permitiria enfrentar tanto a redução da demanda no Mercado Preferencial norte-americano e no Mercado Livre Mundial quanto, principalmente, a queda dos preços do açúcar no comércio internacional. Sobretudo, destaca-se também que, era pouco provável que se desenvolvesse um programa de álcool com base em outra matéria-prima que não a cana-de-açúcar, dado o fato que esta já fazia parte de uma estrutura produtiva secularmente estabelecida no país e cuja estrutura de representação de interesses, bastante experiente e consolidada social e politicamente, pressionava o governo por alternativas de escoamento da produção. Desse modo, a implantação do Proálcool, segundo Ramos (1999:171).

“(...) permitiu – mais uma vez – uma expansão da produção com base nas características já descritas, quais sejam de apoio estatal e produção integrada. Mais do que isso, ele foi a ‘tábua de salvação’ do complexo que, de outra forma teria entrado em profunda crise após a queda dos preços do açúcar no mercado internacional – ou seja, depois de novamente ter problemas de realização”.

2- Fatores determinantes da crise do Proalcohol

A despeito do contexto expansivo vivenciado pelo setor, alguns aspectos da economia brasileira na década de 1980 merecem destaque devido a seus reflexos na agroindústria canavieira e a suas determinações sobre o processo de desaceleração e crise do Proálcool e futura extinção do IAA. O ponto fundamental é o esgotamento do padrão que possibilitou grande dinamismo à economia brasileira desde meados da década de 1950, quando teve início o processo da moderna industrialização. Nos anos 1980, a forte instabilidade das variáveis macroeconômicas e as relações do Brasil com o exterior, marcaram o contraste com os anos 1970 (cf. Carneiro, 1991).

O comportamento dos agregados macroeconômicos, na década de 1980, evidencia a redução absoluta dos investimentos e estagnação do produto. Isto reforça a tese de que, os fatores dinâmicos do crescimento econômico brasileiro, que eram

fundamentados na articulação e complementaridade do investimento público e privado, os quais já se encontravam endogeneizados no ciclo econômico, haviam sido desmantelados. Carneiro (1993) sintetiza algumas observações sobre a economia brasileira na década de 1980 a partir dos dados apresentados na tabela 2.

Tabela 2 – Brasil: Agregados macroeconômicos a preços constantes (variações medias anuais e composição – 1981/89)

PERÍODO	PIB		CONSUMO		FBCF		EXPORT.		IMPORT.		Saldo	IRT
	Var.	Part.	Var.	Part.	Var.	Part.	Var.	Part.	Var.	Part.	Part.	Part.
1981-90	2,2%	77,3%	1,8%	77,3%	-1,4%	18,0%	8,5%	13,1%	-1,3%	8,4%	4,8%	-1,3%
1981-83	-2,1%	78,4%	-2,2%	78,4%	-11,7%	19,0%	8,0%	11,9%	-12,0%	9,3%	2,6%	-2,0%
1984-86	7,0%	77,5%	6,4%	77,5%	11,2%	17,6%	5,3%	13,0%	7,7%	8,0%	4,9%	-0,6%
1987-89	2,1%	75,8%	1,3%	75,8%	-2,2%	17,4%	12,3%	14,7%	1,5%	8,0%	6,7%	-1,0%

Fonte: FIBGE/DCN apud Carneiro (1993:154)

A taxa média anual de crescimento do PIB, cuja variação na década anterior era da ordem de 8,5%, passou para 2,2%, um crescimento vegetativo. A obtenção de superávit comercial, durante toda a década, foi acompanhada de uma permanente deterioração dos termos de intercâmbio com o exterior, como mostra o índice de relações de troca (IRT). Ao mesmo tempo, contrariando a tese do superávit estrutural², os dados mostram um movimento contrário entre o saldo comercial, crescentemente maior, e o comportamento da absorção doméstica que vai diminuindo sua participação em relação ao PIB, além do fato de que seu padrão de crescimento estava muito aquém do padrão de consumo da década de 1970 que era, em média, de 8,1% ao ano.

O investimento, principal variável macroeconômica, caracterizou-se pela instabilidade. Queda acentuada no período 1981/83 (-11,7%), retomada equivalente no período 1984/86 (11,2%) e, de novo, retração no período 1987/89 (-2,2%). No entanto, é sua variação negativa ao longo da década (-1,4%) que coloca em questão a possibilidade de que pudesse ter havido um padrão de crescimento a partir das exportações, conforme o modelo implantado³.

² A tese do superávit estrutural, esboçada por Castro e Souza (1985), afirma que a restrição externa não implicava em comprometimento da economia brasileira, uma vez que esta havia realizado mudanças estruturais importantes com o II PND estando, assim, capacitada para a geração sistemática de superávits comerciais que possibilitaria sua atuação no mercado externo como uma atividade complementar ao suprimento do mercado doméstico.

³ Essa foi a tese defendida e implementada pelo então ministro da Fazenda, Delfim neto, que reconhecia a existência de uma situação de restrição externa para a economia brasileira, mas procurava superá-la através do crescimento das exportações que, segundo ele, cumpriria a função de equilibrar o déficit em transações correntes e substituir o ciclo endógeno como fonte de crescimento.

Assim, pode-se dizer que, o padrão da economia brasileira de antes da década de 1980, que tinha nas decisões de investimento um elemento de dinamização do sistema, já não existia mais. A estratégia de controle do déficit em conta corrente através do superávit comercial resultou numa política que drenou excedentes líquidos da economia brasileira para o exterior para cumprir os compromissos da dívida. Isso implica que essa transferência de recursos reais foi um dos principais entraves ao crescimento (cf. Carneiro, 1993).

No tocante às relações com o exterior, houve uma inversão de sinais, o Brasil que se caracterizou, na década de 1970, por ser um absorvedor de recursos reais, passou a transferi-los continuamente para o exterior. Essa última característica tornou-se um importante condicionante da situação de instabilidade e incerteza, configurando um quadro de completa estagnação econômica.

No contexto da economia mundial, a década de 1980 foi marcada pelas ações dos Estados Unidos, a partir de 1979, para retomar o controle financeiro internacional e reverter as tendências ao estabelecimento de uma ordem mundial policêntrica baseada nas pretensões européias e asiáticas de independência econômica sob a liderança da Alemanha e do Japão, respectivamente. Assim, rejeitando a manutenção do dólar desvalorizado e a criação de um novo padrão monetário internacional com respaldo nos Direitos Especiais de Saque⁴, o FED (Banco Central Americano) subiu violentamente a taxa de juros interna. Com isso, os Estados Unidos impuseram uma violenta recessão a si mesmo e ao mundo todo por três anos. Várias grandes empresas americanas e bancos quebraram nesse processo. Os países devedores foram levados à beira do colapso e os demais países capitalistas desenvolvidos se viram obrigados a fazer ajustes recessivos sincronizados com a política americana. Esta política de recuperação do dólar como moeda-padrão internacional foi chamada de “diplomacia do dólar forte” (cf. Tavares, 1997).

O resultado dessa política foi a retomada pelo FED do controle sobre seus próprios bancos e sobre o sistema bancário privado internacional, articulando-os todos em torno dos seus próprios interesses. A reação do sistema bancário a essa conjuntura recessiva, principalmente com a quebra da Polônia, foi a retração imediata do crédito e a diminuição do ritmo das operações no mercado interbancário. Com a quebra do México em 1982, a redução dos empréstimos, em particular para os países da periferia, foi ainda mais

⁴ Tipo de moeda ou reserva internacional, também chamada de *ouro papel*, criada na Conferência do Fundo Monetário Internacional realizada no Rio de Janeiro, em 1967, com o objetivo de substituir o ouro como principal meio de liquidação de transações financeiras internacionais (cf. Sandroni, 1994).

forte com o sistema bancário privado como um todo se refugiando nas praças financeiras mais seguras, ou seja, aquelas dos países centrais. Foi assim que o sistema interbancário passou a dirigir-se, em grande medida, para os Estados Unidos e o FED passou a controlar, através de sua política monetária, todo o sistema bancário. Dessa forma, as flutuações das taxas de juros e de câmbio voltaram a ficar atreladas ao dólar e através delas, o movimento da liquidez internacional passou a servir aos interesses da política fiscal americana. Quer dizer, o sistema bancário passou a financiar obrigatoriamente o déficit fiscal americano.

Esta conjuntura econômica internacional recessiva gerou graves conseqüências para a economia brasileira, que tinha no financiamento externo um suporte ao crescimento dos investimentos em capital fixo. A partir de então, o que se observou foi uma piora progressiva no acesso a tais financiamentos, que evoluiu rapidamente para a posição de esgotamento conjugando-se com a obrigação de pagamento dos compromissos anteriores. Desse modo, configurou-se um quadro, na década de 1980, em que o Brasil confrontou-se com uma situação de restrição externa, apresentando, ainda, um forte desequilíbrio em transações correntes e mergulhado numa profunda crise econômica, social e política resultante do que se convencionou chamar de “crise da dívida”.

Um aspecto dessa conjuntura internacional, que afetava especificamente as decisões de política sobre a agroindústria canavieira e que incidiu diretamente no Proálcool, foi o comportamento dos preços do petróleo. Essa *commodity*, cujo preço havia ultrapassado a marca dos US\$ 40/barril, entre 1980 e 1981, começou uma trajetória de queda até atingir valores menores que US\$ 10/barril em 1986, a partir de quando se estabilizou numa média abaixo dos US\$ 20/barril até o final da década de 1990, comportamento só rompido entre meados de 1990 e início de 1991, quando o Iraque invadiu o Kuwait, fazendo o preço do petróleo, de novo, ultrapassar a marca dos US\$ 40/barril. Esse foi um fator decisivo na crise do Proálcool, pois, uma vez que não se confirmou as estimativas de que o petróleo manteria altos níveis de preço, ultrapassando a barreira dos US\$ 50/barril por volta do ano 2000, a produção de álcool como combustível alternativo não teve competitividade, tornando-se, desse modo, inviável.

Portanto, esse quadro mais geral, tanto de fatores externos quanto internos, que se articula para configurar a crise fiscal do Estado brasileiro, é que está na base da crise do Proálcool e do processo de desregulamentação setorial a que foi submetida a agroindústria canavieira. Essa situação fez suscitar a necessidade de uma redefinição do papel do Estado na economia e implicou num reposicionamento dos agentes econômicos nos arranjos institucionais até então vigentes. É nesse sentido que, conforme sentenciou Moraes

(1999:84) a respeito da intervenção estatal na economia canavieira, “(...) o esgotamento das fontes oficiais de recursos evidenciou a dificuldade de o governo continuar intervindo no setor, e os conflitos entre produtores e governo indicavam a necessidade de um novo modelo de intervenção governamental”.

A partir de então, a retração dos financiamentos governamentais ao Proálcool é de uma evidência irrefutável. Shikida (1998) fez uma periodização da evolução desse programa dividindo-o em três fases, nas quais os volumes de recursos e a participação dos setores público e privado se deram conforme a tabela 3. Nela se vê que, na segunda metade da década de 1980, período de agudização da crise econômica brasileira, tanto o volume de recursos foi bastante reduzido em relação às fases anteriores quanto a participação do setor público se retraiu.

Tabela 3 – Fases do Proálcool e participação dos recursos dos setores público e privado.

Período	Fase	US\$ bilhão	Recurso Público	Recurso Privado
1975-79	Expansão Moderada	1,019	75%	25%
1980-84	Expansão acelerada	5,406	56%	44%
1985-90	Desaceleração e crise	0,511	39%	61%

Fonte: Shikida (1998)

Conforme o projeto inicial do Proálcool, o Governo estimava investir, até 1985, recursos da ordem de US\$ 5 bilhões. Desses, 40% procederiam do Fundo de Mobilização Energética, que era formado, de um lado, por taxações sobre produtos derivados do petróleo, de outro, pela receita tributária originada na Taxa Rodoviária Única (TRU). Desse Fundo, 1/3 era destinado ao Proálcool e representava os 40% dos recursos públicos destinados a este programa. Os outros 60%, a maior parte dos recursos públicos do programa, seriam oriundos do Orçamento Monetário do Governo. Dessa fonte saíam os créditos voltados ao financiamento da lavoura de cana (Proálcool Rural), bem como recursos para aquisição e/ou ampliação dos equipamentos de moagem e destilação além de tanques para estocagem do álcool produzido (Proálcool Industrial). Tais recursos estavam sob administração do Banco Central e tinham como base a subconta *Proálcool* do Fundo Geral para a Agricultura e a Indústria (FUNAGRI). Ressalta-se que, conforme dados apresentados por Belik (1992:129), nos anos 1980, o Proálcool havia se tornado o principal programa da conta FUNAGRI, chegando a absorver 40% dos seus recursos em 1982 e, no tocante à parcela destinada à agroindústria, tal absorção chegou a representar mais de 90% desses recursos em 1984.