

CARÁTER E CONSEQUÊNCIAS DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR AÇUCAREIRO DO BRASIL – 1933/1978

Gustavo Maia Gomes
da Universidade Federal de Pernambuco

1. Introdução

Constituindo-se em um dos mais persistentes, amplos e complexos exemplos históricos de intervenção estatal em um setor econômico, nos quadros de uma economia capitalista, a política açucareira no Brasil tem, não obstante, recebido relativamente pouca atenção na literatura técnica, o que se reflete numa bibliografia pobre tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Em parte como resultado deste descaso, a política açucareira no Brasil continua a ser conduzida, hoje, dentro de uma moldura institucional que é, em larga medida, a mesma de há quarenta e cinco anos atrás e a ser regida pelas mesmas idéias básicas sobre as finalidades últimas da intervenção.

Nestas condições, não é de se estranhar que uma análise da política açucareira no Brasil surpreenda essa política numa situação de significativa disfunção em relação ao esforço de desenvolvimento que vem (ou deveria vir) sendo encetado noutras esferas da atividade estatal. Sem pretender antecipar as conclusões do estudo relatado neste artigo, cabe reconhecer que, em grande medida, a sua constatação básica sobre o caráter e os efeitos da política açucareira é exatamente esta mencionada acima.

O artigo está dividido em quatro seções e tem o objetivo de relatar uma análise, feita em caráter extensivo, da intervenção estatal no setor açucareiro do Brasil. Essa análise foi conduzida de modo a responder algumas indagações gerais sobre a política açucareira, começando pela caracterização de seus aspectos mais importantes e terminando com uma avaliação de sua eficácia na solução dos problemas fundamentais da agroindústria açucareira principalmente — mas não apenas — no Nordeste.

Para efeito de estudo a intervenção global no setor açucareiro foi considerada como se efetivando através de dois grupos básicos de instrumentos: os planos e programas, de um lado, e as políticas de preço, crédito e outras, de outro lado. A análise do caráter e efeitos do planejamento do Instituto do Açúcar e do Alcool é o tema da seção 2; o estudo das políticas de preços, créditos e outras está relatado na seção 3. A seção 4, final, sintetiza os efeitos característicos da política como um todo, dando ênfase à relativa

incapacidade desta política em solucionar os problemas fundamentais da agroindústria açucareira no Brasil. A enorme extensão da legislação açucareira — que há quarenta e cinco anos regula praticamente todos os aspectos da atividade em todo o Brasil — impõe um limite óbvio à tentativa de avaliação que se contenha nas dimensões compatíveis de um artigo. Por esta razão, e por outras, deve ser ressaltado o caráter *extensivo* da avaliação aqui proposta, ênfase sendo dada às grandes linhas e características gerais da política e nunca às suas especificidades.

2. O planejamento da agroindústria açucareira

A experiência do IAA com o planejamento setorial data do início mesmo de sua existência, ou seja, de 1933. As incursões anteriores do Estado brasileiro no terreno da intervenção no setor açucareiro são, para os propósitos do presente artigo, ignoradas. Importa, sim, mencionar que, ao Instituto, por ocasião de sua criação e até hoje, cabe fundamentalmente a tarefa de planejar e controlar a produção açucareira nacional, adequando-a às necessidades do consumo interno e externo em cada ano e evitando, destarte, o aparecimento de crises agudas de superprodução ou escassez. Tradicionalmente, os instrumentos que a autarquia aciona para exercer esta sua função têm sido sintetizados nos seus Planos de Defesa da Safra de Açúcar, ou simplesmente, Planos de Safra do Açúcar, que começaram a ser elaborados a partir de 1939 e são anualmente refeitos. Objeto básico destes planos é o de “preservar o equilíbrio estatístico entre a demanda e a oferta do produto no mercado interno” sendo que, recentemente, a maximização dos excedentes de produção exportáveis foi também incluída como um objetivo independente e importante¹

Para a implementação das diretrizes e objetivos consignados nos Planos de Safra do Açúcar, o Instituto (em alguns casos atuando em combinação com outros órgãos governamentais) se tem valido das prerrogativas legais que lhe garantem poderes de intervenção no setor: o controle direto da produção, através da fixação de cotas e limites de produção; o controle dos preços do açúcar e da cana; o monopólio das exportações e a assistência creditícia, entre os principais. Nem todos estes instrumentos, entretanto, se encontram sob inteiro controle do IAA. Particularmente no que tange à fixação de preços, o Instituto, presentemente, apenas homologa decisões tomadas pelo Conselho Monetário Nacional. A política

1 A discussão seguinte sobre o conteúdo e as realizações dos planos e programas do IAA se baseia, parcialmente, em Tamás Szmrecsányi. Contribuição à Análise do Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. Campinas, 1976. Caps. IV e V, especialmente.

creditícia, por outro lado, é parcialmente administrada pelo Banco do Brasil, com recursos próprios e provenientes do Orçamento Monetário, e nem sempre está sujeita às orientações da autarquia açucareira.

De uma forma geral, os Planos de Safra do Açúcar têm cumprido bem sua finalidade básica de adequar, em cada ano-safra, os comportamentos da oferta e demanda do produto. Dentre as safras recentes, apenas na de 1974/75 verificou-se uma disparidade significativa entre a produção prevista pelo Instituto e a efetivamente verificada. Este resultado pode ser atribuído a fatores climáticos adversos, ocorridos em ambas as regiões produtoras, e teve como consequência um declínio nas exportações, tanto em termos de volume exportado no ano anterior quanto em termos do que estava previsto para este componente de demanda no Plano de Safra.

Outros instrumentos utilizados pelo IAA para *planejar* o setor são os Planos de Defesa do Alcool, editados de 1944 a 1974. O objetivo básico destes planos era o de promover a expansão da produção e do consumo do álcool, especialmente do álcool anidro para fins carburantes. Seus resultados, a este respeito, como se pode constatar à luz das séries anuais de produção alcooleira divulgadas pelo IAA, nunca chegaram a ser satisfatórios, o que, até certo ponto, pode explicar porque o Programa Nacional do Alcool, instituído fora do âmbito do IAA, em 1975, e que tem, basicamente, os mesmos objetivos que os Planos de Safra do Alcool, não teve sua execução, tampouco, atribuída ao Instituto.

Os referidos Planos de Safra do Açúcar e do Alcool constituíram os únicos instrumentos de planejamento utilizados pelo Instituto durante a maior parte de sua existência. Foi somente em 1963, portanto após exatamente três décadas passadas desde a fundação do IAA, que a autarquia açucareira começou a conceber um programa de ação com horizonte temporal superior a um ano. O Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional, PEIAN, (elaborado, em redação preliminar que nunca chegou a se tornar definitiva, nos anos de 1963 e 1964) constitui, por isso mesmo, um marco na história da política setorial. Os objetivos básicos fixados no PEIAN foram os de expandir a capacidade produtiva açucareira no Brasil, de modo a atingir a meta de 100 milhões de sacos por ano, em 1970/71 e de elevar os índices de "racionalidade" de produtividade da agroindústria. A este segundo objetivo também corresponderam metas quantitativas: o rendimento agrícola, até 1970/71, deveria atingir 60 toneladas de cana por hectare; a eficiência industrial seria medida por dois indicadores cujas metas eram as de um rendimento industrial de 100 kg de açúcar por tonelada de cana esmagada e a redução do período de moagem para 150 dias. O PEIAN previa que seus objetivos deveriam ser alcançados através da modernização das lavouras de cana, do aumento da escala de produção das usinas, inclusive

através de fusões, e da implantação de novas usinas.

Muito embora o Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional nunca tenha passado, enquanto tal, da fase de redação preliminar, muitas de suas diretrizes e recomendações foram implementadas, por meio de atos do IAA². Significa, a esse respeito, é a inexistência, dentro do Plano ou fora dele, de medidas concretas visando a assegurar o aumento desejado na produtividade agrícola³. Não admira, desta forma, que os resultados da atuação do IAA, no período coberto pelo PEIAN, tenham sido, no que tange às metas de elevação da produtividade agrícola, amplamente insatisfatórios. Ainda hoje, a meta de 60 toneladas de cana por hectare permanece inatingida, particularmente no Nordeste.

Tampouco no que se refere aos objetivos de melhoria de eficiência industrial os resultados do PEIAN foram significativos. Pelo contrário, podem ser classificados como muito insatisfatórios. Na verdade, durante o período 1965/71, observou-se, contrariamente ao planejado, uma redução absoluta nos níveis de eficiência industrial, medida pelo indicador quilogramas de açúcar/tonelada de cana esmagada, tanto no Centro-Sul, quanto no Norte-Nordeste. Tampouco foi conseguida a projetada limitação a 150 dias do período de moagem. De fato, até hoje, esse problema de longos períodos de moagem continua a ser crucial, especialmente na economia açucareira nordestina.

Se as metas do PEIAN relacionadas à melhoria de eficiência não foram atingidas, as que se relacionavam a simples objetivos de expansão da produção e da capacidade instalada o foram, em grande medida. Da mesma forma como também foi plenamente atingida a meta da concentração das usinas, ou seja, de aumento da escala média das unidades industriais. Assim é que, entre as safras 1964/65 e 1971/72 o número de usinas existentes no Brasil diminuiu em 10% mas, a despeito disso, a produção de açúcar registrou um acréscimo de 53%. Vale dizer a produção por usina se elevou em 70%⁴.

A evidência de que os índices de produtividade da economia açucareira nacional persistam em níveis muito baixos, particularmente no que tange à produção agrícola, levou o Instituto a implantar em 1971, o Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar, PLANALSUCAR, cujas finalidades básicas são as de criar e introduzir novas variedades de cana e de

2 Szmrecsányi, op. cit. p. 358.

3 Idem, ibidem. p. 421.

4 Instituto do Açúcar e do Alcool. Planos de Safra do Açúcar e Boletins Estatísticos. Vários anos.

induzir, de um modo geral, inovações tecnológicas na agricultura canavieira. O Instituto fez instalarem-se, para o PLANALSUCAR, estações experimentais nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Alagoas e Pernambuco e pretende atingir seus objetivos basicamente por meio das pesquisas e experimentos nas áreas de genética (novas variedades), fitopatologia (combate às doenças da cana), entomologia (combate às pragas) e agronomia (aperfeiçoamento nas práticas culturais).

A partir de 1973, o Programa de Melhoramento da Cana-de-Açúcar passou a ser financiado pelo Fundo Especial de Exportação (FEE), o que lhe garantiu um fornecimento crescente de recursos, até 1977. Neste ano, o montante nominal aplicado no PLANALSUCAR via FEE reduziu-se para Cr\$ 40 milhões, contra Cr\$ 74,5 milhões (também nominais) no ano anterior. Apesar de serem estas aplicações relevantes, inclusive em termos das próprias previsões iniciais do Programa, o PLANALSUCAR consumiu uma parcela ínfima dos recursos empregados pelo IAA no setor açucareiro, acumulados no período de elevados preços internacionais. Em face de toda a história passada e presente da agricultura canavieira no Brasil, caracterizada pela sua baixíssima eficiência técnica, a importância deste Programa dificilmente poderia ser exagerada, muito embora, pela natureza mesma de seus objetivos, somente alcançáveis a prazos longos, uma avaliação do mesmo seja, ainda, impraticável. Em 1977 foram descobertas, em Alagoas, três variedades de cana consideradas promissoras, das selecionadas pelo PLANALSUCAR. A expectativa do IAA é a de que "essas variedades entregues aos produtores poderão, a partir de 1980, iniciar um processo de substituição da área cultivada com cana-de-açúcar naquele Estado, culminando em 1983 com a substituição total daquela lavoura pelas variedades RB altamente produtivas"⁵

Simultaneamente ao PLANALSUCAR, o Instituto lançou, em 1971, o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira, que veio a ser complementado, dois anos depois, pelo Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira. Esses programas vieram a se tornar conhecidos pelos seus propósitos de promoverem a fusão, realocização, incorporação e modernização das usinas e se constituíram nos principais absorvedores de recursos do Fundo Especial de Exportação. Para se ter uma idéia da importância financeira dos mesmos, basta indicar que o IAA havia liberado para eles, até 31 de dezembro de 1977, nada menos do que Cr\$ 10 bilhões, em valores nominais acumulados. Ou seja, num cálculo grosseiro, pelo menos Cr\$ 40 bilhões, em termos reais e em cruzeiros de 1978 (dezembro). Para se ter uma idéia relativa da importância financeira destes programas, voltados para a parte industrial, basta considerar que, no mesmo período, a soma dos

recursos nominais absorvidos do FEE pelo PLANALSUCAR e pelos financiamentos de máquinas e implementos às cooperativas de fornecedores pouco ultrapassou Cr\$ 850 milhões, segundo dados do Relatório 1977 do IAA. Vale dizer: num cálculo inicial, a quantidade de recursos que o Instituto destina à expansão e melhoria de eficiência do setor industrial é *dez vezes maior* que a destinada à parte agrícola.

Os mencionados Programas de Racionalização e de Apoio à Agroindústria Açucareira têm como objetivos os de promover a concentração, ampliação e modernização das unidades produtivas. É conveniente que se guarde certa cautela com relação ao emprego da palavra *planejamento* no presente contexto porque nem todos os objetivos posteriormente apontados como fazendo parte dos programas foram realmente postulados quando da sua formulação. Particularmente o objetivo de ampliação da capacidade produtiva dificilmente se poderia considerar como tendo feito parte do planejamento original, concebido à luz do "Diagnóstico de 1970", do IAA, que apontava a superprodução como um problema básico da economia açucareira nacional⁶. De fato, o que aconteceu foi que a acumulação de recursos no FEE motivou sérias pressões dos usineiros sobre o IAA, levando o Instituto a aprovar aceleradamente tantos projetos de ampliação de capacidade (e, conseqüentemente, tantos pedidos de financiamentos a juros subsidiados), quantos lhe fossem apresentados.

O instrumento básico com que o IAA conta para implementar os programas é o crédito a juros altamente subsidiados, não sujeito a correção monetária, e a fonte de recursos, generosa até 1976, se localiza nas diferenças de preços externos e internos, depositadas no Fundo Especial de Exportação. Com a queda de preços internacionais do açúcar, o ritmo de liberações de recursos teve de ser abrandado mas, até onde vão as informações disponíveis, os projetos apresentados puderam receber os respectivos financiamentos, em alguns casos provindos de outras fontes.

Como já tinha acontecido com o Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional, os Programas de Racionalização e de Apoio atingiram as suas "metas" de expansão de capacidade e, inclusive, as superaram. Esse resultado é duplamente significativo: primeiro por que não é comum a superação de metas quantitativas em programas oficiais; segundo porque, neste caso específico, não havia realmente nenhuma meta de ampliação de capacidade. Com o processo já em andamento, e com o resultado de capacidade ampliada já definido em função dos projetos aprovados, o

6 Cf. Álvaro Tavares Carmo (então presidente do IAA) em depoimento reproduzido na revista *Brasil Açucareiro* (janeiro 1974, p. 16), órgão oficial de divulgação da autarquia.

Instituto achou por bem declarar uma meta de produção de 10 milhões de toneladas para 1980 à qual corresponderia um incremento de 50% na capacidade instalada⁷ Ocorreu que a expansão real terminou sendo muito maior do que esta, como o constataram, em Pernambuco e Alagoas, técnicos do Ministério da Indústria e Comércio e do próprio IAA. No muito citado (nos meios açucareiros) Relatório MIC—IAA—BB, estes técnicos declaram que “como resultado desses vultuosos investimentos, a capacidade de produção das usinas de Pernambuco quase duplicou (. .) e a de Alagoas mais que triplicou (sic)”⁸

Para se ter uma idéia desse esforço de crescimento, prossegue o Relatório MIC—IAA—BB, “nem sempre bem orientado e planejado, basta dizer que, considerado o porte das fábricas instaladas ou em fase final de instalação e havendo disponibilidade de matéria prima, Alagoas é capaz de produzir cerca de 32 milhões de sacos de açúcar e Pernambuco aproximadamente 33 milhões, volumes que as condições de mercados interno e externo não nos permitem atingir tão cedo (. .). Assim, o enorme parque industrial açucareiro instalado nos dois Estados deverá continuar operando, por muito tempo, com razoável capacidade ociosa, é bom que se repita, do mal orientado e planejado esforço de investimento que, certamente, superestimou as perspectivas favoráveis do mercado internacional, verificadas nos anos de 1973 a 1975”⁹. Não há razão para supor que a situação seja outra nas demais zonas produtoras. Antes pelo contrário, especialmente tendo em vista o maior dinamismo do setor açucareiro paulista.

Esses são os resultados no que toca o aumento de capacidade. Os programas de Racionalização e de Apoio deixaram totalmente de fora a parte agrícola e, considerando a necessária lentidão da atuação do PLANALSUCAR, seria apenas de se esperar que a produtividade das lavouras de cana venha crescendo, nos últimos anos, muito lentamente. Isso não é tanto de surpreender quanto o é a constatação de que tampouco os rendimentos industriais tenham sido afetados pelos imensos gastos na modernização e ampliação das usinas. Referindo-se especificamente a Pernambuco

7 Álvaro Tavares Carmo, in *Brasil Açucareiro*, junho 1975, p. 34.

8 Ministério da Indústria e Comércio. Assessoria Econômica. *Situação Econômico-Financeira da Agroindústria Açucareira nos Estados de Alagoas e Pernambuco*. Brasília, 3 de fevereiro de 1978, p. 26. Trata-se de um documento de circulação interna, elaborado por um grupo de trabalho composto de representantes do MIC (Assessoria Econômica), Instituto do Açúcar e do Alcool e Banco do Brasil, designados pelo Ministro da Indústria e do Comércio. É conhecido como Relatório MIC—IAA—BB, 9

9 Idem, *ibidem*, p. 16.

e Alagoas dizem, por exemplo, os autores do Relatório MIC-IAA-BB: "Parece paradoxal observar que, apesar dos maciços investimentos realizados no setor, notadamente nas fábricas, o rendimento industrial tenha continuado caindo, a ponto de atingir os níveis mais baixos nos últimos 28 anos"¹⁰. Muito embora não se possa eliminar por inteiro, até prova em contrário, a possibilidade de que esta queda seja apenas uma ilusão estatística, produzida pela manipulação dos dados de entrada de canas, ela em si representa um paradoxo que se torna menor, entretanto, quando se recorda que "o açúcar se faz no campo" e que o campo tem sido amplamente descuidado na política do IAA, exceção feita ao PLANALSUCAR. Os fornecedores, por exemplo, receberam quantidades comparativamente infinitesimais dos recursos financiados pela autarquia açucareira ao setor, no período mais recente.

É útil, a esta altura, tentar um balanço de conclusões sobre os traços característicos dos resultados obtidos pelo IAA, quando analisados em confronto com os objetivos de seus planos e programas. Fatos e constatações novas serão introduzidos, para apoiar o argumento, quando necessário.

Em primeiro lugar deve-se reconhecer que a política do IAA foi bastante eficiente no que toca a sua tarefa fundamental de adequar os níveis de produção de açúcar e de álcool aos respectivos níveis de demanda, interna e externa, pelos mesmos produtos. Convém não minimizar a importância deste feito, coisa que, aliás, não é feita nos meios açucareiros. As classes produtoras, através de seus líderes, tanto usineiros quanto fornecedores, têm reconhecido seguidamente os méritos do Instituto em impedir que crises de superprodução, antes comuns e extremamente graves em muitos casos, se façam outra vez realidade.

Com relação ao objetivo de adequação da produção à demanda, portanto, as evidências diretas e indiretas disponíveis indicam uma atuação eficiente do Instituto. O mesmo, entretanto, não pode ser dito quanto ao que se refere à tarefa, que também faz parte dos objetivos da intervenção estatal no setor, de adequação da capacidade produtiva instalada à demanda. Particularmente na fase presente, como o denuncia o Relatório MIC-IAA-BB para os casos de Pernambuco e Alagoas, a capacidade produtiva das usinas, enormemente aumentada, deverá permanecer por longo tempo em grande parte ociosa e esta situação pode ser atribuída ao planejamento mal orientado que permitiu um descabido crescimento da capacidade instalada das usinas. A responsabilidade do IAA não é eliminada com o reconhecimento de que, em muitos casos, as ampliações promovidas pelos usineiros foram superiores às previstas nos projetos submetidos ao Instituto, como também reconhecem os técnicos do MIC-IAA-BB.

10 Idem, *ibidem*, p. 20.

De uma forma geral, entretanto, se se aceita descontar o peso deste presente superdimensionamento do parque industrial açucareiro, os resultados da intervenção do IAA no setor foram positivos no que tange à manutenção do que a terminologia oficial chama de “equilíbrio estatístico” entre a produção e o consumo (interno e externo) de açúcar.

Algo muito diferente ocorre quanto aos objetivos de aumento de eficiência. Neste ponto os êxitos da política do IAA têm sido extremamente reduzidos, quando não se dá o caso de que os indicadores de produtividade se comportem exatamente em sentido contrário ao desejado. Na raiz deste resultado se coloca a constatação de que, com exceção do PLANALSUCAR, toda a política patrocinada pelo Instituto tem sido omissa ou discriminatória com relação ao setor agrícola. Nesse quadro, há apenas o coerente, que os fornecedores de cana tenham participado tão pouco da distribuição de créditos aos bilhões promovida pela autarquia açucareira na presente década. Assim como coerente é que ao PLANALSUCAR tenha o Instituto destinado algo em torno de um por cento dos recursos liberados pelo Fundo de Exportação ao setor, até 31.12.77. Como não se pode pensar em aumentar significativamente o rendimento industrial (quilos de açúcar por tonelada de cana esmagada) sem antes melhorar a eficiência agrícola, inclusive a refletida no teor de sacarose das canas, não surpreende que os resultados da política de modernização e de racionalização tenham sido, no que tange ao objetivo de melhoria de eficiência, tão decepcionantes. Pode-se unicamente esperar que a atuação do PLANALSUCAR se venha a mostrar, finalmente, capaz de alterar este quadro. Dentro da atual situação, ou seja, dentro do tradicional estilo da política setorial, esta é a única esperança que resta para o atingimento do tão decisivamente necessário aumento de eficiência produtiva da agroindústria açucareira.

Uma característica importante desse atual estilo de política açucareira é a acima mencionada predisposição em beneficiar o setor industrial em detrimento do agrícola, o que significa, em termos das classes envolvidas, um privilegiamento do usineiro contra o fornecedor. No seu alentado estudo sobre o planejamento da agroindústria canavieira no Brasil, já mencionado, Tamás Szmrecsányi detectou bem esse ponto, mostrando como não apenas o montante total dos créditos concedidos aos fornecedores tem sido muito menor que o correspondente às usinas, em termos totais e médios, mas também que o próprio número de operações creditícias acertadas com os fornecedores revela que um número insignificante destes tem sido atendido pelos créditos do Instituto, o que não acontece com as usinas¹¹. Desta e de outras evidências, conclui Szmrecsányi que “há uma manifesta falta de vontade dos responsáveis (pelos Programas de Racionalização e de Apoio) em atender diretamente a grande massa de fornecedores, preferindo alocar

11 Szmrecsányi, op. cit. p. 438/9.

os recursos do Fundo de Exportação às usinas, aos grandes fornecedores, às cooperativas de usineiros e fornecedores e a programas de pesquisa e assistência técnica”¹².

Se é certo que as evidências sugerem, na política do Instituto, uma discriminação contra os fornecedores em relação aos usineiros, é ainda mais certo que a absoluta falta de evidências quanto a qualquer ação em favor dos trabalhadores, dentro dos programas financiados com recursos do FEE, sugere uma discriminação bem mais violenta contra esta classe. Sentindo o problema, o próprio presidente do Sindicato da Indústria do Açúcar em Pernambuco declarou, em junho de 1978, após mencionar que o Fundo Especial de Exportações havia rendido, para o IAA, até final de 1977, nada menos que Cr\$ 51,8 bilhões: “alarmante é o fato de não ter sido destinado um único centavo (deste dinheiro) para a melhoria da qualidade de vida nas zonas produtoras, o que poderia ter sido feito na forma de expansão da oferta habitacional, saneamento, extensão rural, etc”¹³.

Dos frutos da prosperidade, desta forma, não participaram os trabalhadores. O que não significa que o IAA não mantenha programas assistenciais. Parece, contudo, que a única maneira que o trabalhador açucareiro é enxergado pela política setorial é essa: como um paciente de medidas assistenciais as quais, tendo seu mérito próprio, obviamente não podem pretender constituir-se em estratégias de solução efetiva para as más condições de vida do trabalhador. Uma forma possível de enfrentar este problema tão mencionada nos tempos do GERAN (Grupo Especial para a Racionalização da Agroindústria Canavieira do Nordeste), ou seja, a combinação da melhoria tecnológica nas usinas com uma reforma agrária parcial nas zonas produtoras do Nordeste, não chegou a ser sequer pensada, ao que se pode detectar, na atual fase da política açucareira. Na verdade, típica deste período mais recente é, exatamente, a extinção do GERAN¹⁴.

12 Szmrecsányi, op. cit. p. 441.

13 Gilson Machado Guimarães Filho. Açúcar e Alcool: seus Problemas e sua Importância em Pernambuco. Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de Pernambuco. Recife, junho de 1978, p. 9.

14 O decreto-lei 1186 (de 27/8/71) autorizava, no seu artigo 6º, a utilização de recursos do PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria no Norte e Nordeste) na execução de projetos de diversificação agrícola que contemplassem a absorção de mão-de-obra liberada pelas operações de fusão, incorporação e realocação de usinas, desde que a mão-de-obra redundante representasse mais de 10% da efetivamente empregada nos estabelecimentos de origem (Cf. Szmrecsányi, op. cit. p. 275). Convém não confundir, entretanto, PROTERRA com reforma agrária.

Numa visão obviamente concentrada, estas seriam as principais características da política açucareira no Brasil, enquanto consubstanciada em tentativas de planejamento. Uma parte talvez ainda mais importante da política, entretanto, não se transmite desta forma, ou seja, submetida e/ou balizada por planos e programas, mas o faz, simplesmente, pela utilização dos instrumentos de intervenção disponíveis. A política de preços da cana, do açúcar e do álcool, a política de subsídios e outras normalizações emanadas do IAA são exemplos disso, quase nunca se orientando segundo uma perspectiva de longo prazo, ou seja, quase nunca sendo definidas de forma coerente com os objetivos de longo prazo fixados nos planos. Na seção seguinte serão examinados alguns dos traços mais marcantes que vêm sendo seguidos na utilização destes instrumentos da política setorial.

3. As políticas de preços, créditos e outras

Considerem-se inicialmente, o caráter e os efeitos da política de preços para os produtos da agroindústria açucareira, ponto nevrálgico do relacionamento entre as classes produtoras e o Governo. A primeira fixação oficial dos preços do açúcar ocorreu apenas em 1943, após doze anos de intervenção sistemática do Governo no setor, dez dos quais já através do IAA. As disposições relativas aos preços do açúcar anteriores a 1943 se assemelhavam mais ao sistema de preços mínimos, ou seja, o Governo estabelecia limites inferiores para os preços do açúcar e punha em ação mecanismos fiscais capazes de impedir que a remuneração ao produtor caísse abaixo daqueles limites (por exemplo, financiando a produção)¹⁵.

Somente dez anos após a criação do IAA, portanto, é que o Governo iniciou sua política de fixação de preços de açúcar. Nessa primeira ocasião, os preços foram fixados na condição FOB Nordeste, vale dizer, na condição "posto no navio" nos portos dos Estados nordestinos produtores. Para os demais estados, exceto o do Rio de Janeiro que também era exportador, os preços do açúcar ao consumidor incorporavam os custos de transporte do produto desde o Nordeste. Uma consequência desta sistemática era que os produtores de açúcar da região Centro-Sul se viam beneficiados, na medida em que o açúcar do Nordeste, na época a região produtora responsável pelo fornecimento da maior parte do açúcar consumido no país, chegava aos Estados sulinos por um preço que incorporava não apenas os seus custos de produção mas também os de transporte. Essa proteção natural constituiu-se, na verdade, no ponto de partida da grande expansão da agroindústria açucareira paulista, e veio somar-se a toda uma série de fatores favoráveis, levando a produção de açúcar em São Paulo a em pouco tempo

15 Mário Lacerda de Melo. *O Açúcar e o Homem*. Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais. Recife, 1975. p. 234.

poder ser feita a custos menores que os do Nordeste¹⁶.

Uma tal situação gerou reações, escudadas na idéia de que a finalidade essencial da intervenção do Governo na agroindústria açucareira tinha sido, na sua origem, a de proteger o parque açucareiro nordestino. O sistema de preços calculados na condição FOB Nordeste, portanto, passou a ser denunciado como contraditório às finalidades essenciais da intervenção, na medida em que favorecia a expansão do parque açucareiro sulino, concorrente do nordestino. Como depõe Mário Lacerda de Melo: "chegou-se a uma situação paradoxal. O intervencionismo, instituído em favor principalmente do Nordeste, saneando o mercado mas não podendo evitar que as áreas produtoras do Sudeste e do Sul tivessem preços mais estimuladores, tornou-se um fator de expansão nas regiões competidoras do Nordeste. Isso com um agravante: visando a atenuar esse expansionismo, o IAA e outros órgãos responsáveis eram levados a usar uma parcimônia certamente excessiva na fixação dos preços para o Nordeste porque destes, como foi referido, dependiam as cotações no Centro-Sul. Comprimia-se o preço no Nordeste para o bem do Nordeste." ¹⁷

É possível que se encontrem nessa circunstância pelo menos algumas das raízes de uma certa característica fundamental da política de preços praticada para o setor açucareiro: a tendência por parte do Governo de fixar preços para o produto abaixo dos custos efetivamente incorridos na sua produção. O fato é que, em 1952, entrou em vigor um regime de preço único nacional para o açúcar. A nova sistemática veio reconhecer uma situação de fato que, conquanto favorecida pelo regime anterior de fixação de preços, deitava suas raízes em causas estruturais muito mais profundas: a relativa ineficiência do parque produtor de açúcar no Nordeste, incapaz de enfrentar a competição direta do Centro-Sul. Já era evidente que a sobrevivência da agroindústria açucareira no Nordeste passara a exigir a proteção do Governo, agora já não mais apenas, como em 1930, devido às ameaças da superprodução, mas também em face da ameaça do Centro-Sul, especialmente São Paulo. Para a classe produtora do Nordeste, cada vez mais, parecia imprescindível a intervenção estatal.

A mudança do regime de fixação de preços, apesar de reclamada, não seria capaz de resolver essa situação crítica. Tanto que: no início dos anos sessenta, como diz Mário Lacerda de Melo, "apesar da vigência do regime de preço único, não mudara o quadro geral de debilidade da economia canavieira nordestina. O único fator a ela mais favorável do que à do Centro-Sul possuía uma indesejável implicação social. Era o baixo custo da

16 Idem, *ibidem*. p. 234.

17 Idem, *ibidem*. p. 235/6.

mão-de-obra. Em verdade, o baixo nível salarial, ao lado do assistencialismo paternalista da política de crédito do IAA, continuou a constituir o principal fator de sobrevivência do parque agroindustrial canavieiro do Nordeste”¹⁸

Pode-se ver, assim, acompanhando a história da política de preços, (um instrumento fundamental da intervenção do governo no setor açucareiro) o delineamento de um padrão de política que, em parte já ficou evidente na análise do planejamento do IAA: enquanto os fatores estruturais responsáveis pela debilidade da economia açucareira (nordestina em particular) não são nunca enfrentados, o Governo passa a ministrar paliativos periódicos destinados a evitar o colapso do setor. Nenhuma medida efetiva destinada a incrementar a produtividade da agroindústria nordestina é tomada — e para evidenciar isso é preciso tão somente recordar-se que o primeiro programa do IAA com horizonte temporal superior a um ano data de 1963.

Ora, esse padrão de política protecionista, não acompanhada de um esforço em atacar as raízes dos problemas, tem pelo menos dois defeitos graves: de um lado, já que as tendências de deteriorização da economia canavieira nordestina não são nunca enfrentadas, a política não consegue mudar o curso desta tendência, resultando daí que a distância absoluta, em termos de eficiência técnica e econômica, entre o Centro-Sul e o Nordeste, só faz aumentar a cada ano. De outro lado, e isso é ainda mais fundamental, como faz parte da filosofia mesma justificadora da intervenção o “não deixar o setor sucumbir” ao contrário, amparando-o, a periódica ministração de paliativos, na forma de crédito paternalista, termina criando nos empresários açucareiros a certeza de que suas empresas nunca irão quebrar e que, em consequência disto, eles não precisam se preocupar seriamente em melhorar a eficiência com que produzem.

O caráter da política de preços de apenas reconhecer situações de fato, particularmente no que tange à progressiva perda de condições competitivas da agroindústria nordestina, iria ficar ainda mais claro no novo episódio importante da história da política de preços. Se, em 1943, a fórmula adotada pelo IAA implicou que os preços do açúcar fossem mais elevados no Centro-Sul e se, em 1952, essa sistemática foi modificada de modo a propiciar preços iguais entre as duas regiões, em 1965 a legislação já passou a estabelecer preços mais elevados para o Nordeste (Lei 4870/65). É claro que a essa diferenciação de preços deveria necessariamente corresponder uma legislação rígida impedindo a transferência de açúcar entre as regiões do país. A ineficiência ficava, mais uma vez, protegida,

18 *Idem, ibidem*, p. 237.

ratificada e não combatida. Enquanto isso, o primeiro programa de longo prazo do IAA, o Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional ia sendo implementado, como foi visto, e todas as suas metas de expansão de produção e de capacidade iam sendo atingidas, em flagrante contraste com o total fracasso do mesmo programa em melhorar a eficiência com que se produz o açúcar, no Brasil e, sobretudo, no Nordeste.

Será necessário dizer que esta política, apesar de suas intenções aparentes, não beneficiou o nordeste? Isso não quer dizer que a intervenção do IAA não tenha tido seus méritos, na medida em que, por exemplo, evitou uma bancarrota generalizada das usinas de Pernambuco e Alagoas, com os graves custos sociais que daí decorriam. Mas a ratificação da ineficiência constitui um traço extremamente negativo da política. No regime de preços diferenciados, instituído em 1965, uma consequência muito evidente desta perpetuação da ineficiência era que justamente os consumidores da região mais pobre do Brasil deviam pagar mais caro pelo açúcar que consumiam. Outra consequência, ainda mais grave, era que a perpetuação da ineficiência, na medida em que representava uma baixa produtividade do trabalho, implicava também a perpetuação dos baixos salários e, consequentemente, na manutenção de todo aquele elenco de misérias das populações da Zona da Mata canavieira nordestina, tantas vezes descrito e reportado.

A partir de 1967, portanto, quando entrou em vigor a sistemática de preços preconizada pela Lei 4870/65, o Governo fixou preços para o açúcar diferentes entre as regiões e mais altos no Nordeste com o que, como foi dito, mantinha o padrão de simplesmente e ao longo da história ir "ratificando" a ineficiência, sem combatê-la. Até que, em 1971, foi decidida a eliminação progressiva deste sistema, com a introdução dos subsídios de equalização. Os preços voltavam a ser únicos a nível nacional mas ao produtor nordestino seria assegurado, nas sete safras subseqüentes, um subsídio anualmente decrescente e que deveria cobrir o diferencial de custos em relação à produção do Centro-Sul. A sua eliminação progressiva implicava a fixação, por parte do Governo, de um prazo de tolerância para que os produtores nordestinos corrigissem seus métodos produtivos, ganhando maior eficiência.

Que a idéia, em sua essência, era boa, não há dúvida, apesar do pensamento em contrário de defensores sinceros do Nordeste. Pela primeira vez, o Governo tentava, via política de preços, quebrar o padrão paternalista tradicional e forçar a que os empresários se preocupassem com a produtividade, como um imperativo de sobrevivência. Que a idéia "não pegou" entretanto, é também sabido, já que os sete anos se passaram e tanto os subsídios de equalização quanto a ineficiência da produção nor-

destina estão aí. E as razões pelas quais não foram cumpridas as condições estipuladas em 1971, de progressiva unificação dos preços ao nível do produtor não parecem difíceis de apontar, tendo em vista tudo aquilo já discutido na seção anterior. Seria muito ingênuo supor que a simples imposição de uma ameaça (a progressiva eliminação dos subsídios) pudesse corrigir uma situação de ineficiência cujas razões vinham se acumulando por anos a fio. Sem que iniciativas arrojadas fossem tomadas pelo Governo diretamente, por exemplo na forma de programas de modernização voltados para a agricultura canavieira, a ineficiência secular não poderia ser corrigida. Como não houve essas iniciativas, não houve a mínima condição de eliminação do subsídio de equalização, a "ameaça" esboçada pelo Governo em 1971 de quebrar o padrão paternalista de seu relacionamento com o setor não chegou nem mesmo a ser levada muito a sério. Na hora da verdade, sabiam todos, o Governo não deixaria, como não tinha deixado nunca, a agroindústria açucareira nordestina sucumbir, o subsídio seria mantido e as forças que contribuem para a perpetuação do paternalismo ficariam fortalecidas.

A análise da evolução da política de preços feita acima mostra que esta política tem, efetivamente, e ao contrário das alegações tradicionais, uma correlação evidente com o comportamento dos custos de produção. Mas isso apenas em termos relativos, ou seja, no confronto Centro-Sul e Norte-Nordeste. Nada foi mencionado, até aqui, quanto à adequação dos preços aos custos absolutos, sejam médios ou marginais. Evidências mais particularizadas, entretanto, sugerem fortemente que, em termos de adequação dos preços aos níveis absolutos de custos, a política do Governo tem sido bastante mais severa. A situação "permanente" de crise da agroindústria açucareira no Nordeste já de si corrobora esta afirmação de que os níveis de preços fixados pelo Governo têm sido insuficientes para cobrir os custos de produção da maior parte das unidades produtivas de açúcar, especialmente na região nordestina. Muito embora uma análise definitiva deste problema exigisse mais dados do que aqueles presentemente divulgados, cabe alinhar algumas considerações básicas a respeito do mesmo.

A primeira coisa que se deveria dizer é que o problema não é novo e nem se limita, pelo menos desde a instituição dos preços regionalmente diferenciados, ao Nordeste. Na verdade, até antes disso, técnicos do próprio IAA tinham consciência do problema. Para recorrer à análise feita por Tamás Szmrecsányi do planejamento setorial, menciona-se que já no diagnóstico da agroindústria açucareira que baseou o Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional, ou seja em 1963, se reconheciam as distorções da política de preços. Assim é que os autores daquele diagnóstico tinham consciência de que os investimentos por eles preconizados no PEIAN "só seriam realizados se sua remuneração fosse compensadora"

relata Szmrecsányi. "Por este motivo, o diagnóstico não podia deixar de se preocupar com a política de preços para o açúcar e a cana. Principalmente para esta última (. . .) tais preços achavam-se, na época, defasados em relação aos do resto da produção agrícola, para não falar dos preços dos insumos da cultura canavieira. Essa defasagem deveria, portanto, ser superada antes de quaisquer outras providências. Tratava-se de um problema de natureza conjuntural, o qual, através do tempo, ia assumindo um caráter cada vez mais estrutural"¹⁹.

Mais recentemente, outras evidências se acumulam para mostrar esse traço da política setorial que consiste na fixação de preços a níveis inferiores aos custos de produção, especialmente para a cana, mas também para o açúcar e o álcool²⁰. Uma primeira destas evidências se relaciona com a própria escassez de estudos de custos de produção para os produtos da agroindústria. Muito embora a Lei 4870/65 tenha estabelecido que "o IAA promoverá, permanentemente, o levantamento de custos de produção, para o conhecimento de suas variações" (Art. 9º, § 3º) só há notícia de dois levantamentos de custos realizados, para o IAA, (pela Fundação Getúlio Vargas): um em 1965/66 e o outro dez anos depois. Nesse ínterim, as informações de custo disponíveis pelo Instituto, na melhor das hipóteses, resultariam de correções dos valores apurados, feitas à base de indicadores de preços. É certo que a Cooperativa dos Produtores de Açúcar de São Paulo, COPERUCAR, publica anualmente os resultados de suas pesquisas de custos, mas esses resultados, deve-se supor, são suspeitos para o Governo, além de se referirem tão-somente ao Centro-Sul.

Mas isso não é tudo e, em qualquer caso, se o problema fosse de falta de informações ele já teria sido corrigido pois, desde 1975, a Fundação Getúlio Vargas vem procedendo levantamentos sistemáticos dos custos de produção da agroindústria açucareira, nas duas regiões produtoras. O destino dado aos custos levantados pela FGV, entretanto, não poderia ser mais estranho. Para começar, os valores apurados se tornaram algo assim como segredos de Estado e, em consequência da desinformação geral, os mais desencontrados boatos sobre "os custos da FGV" passaram a habitar as

19 IAA, Diagnóstico da Agroindústria Açucareira, 1963, citado por Szmrecsányi, op. cit. p. 356.

20 Sabe-se que este é um problema genérico da política de controle de preços agrícolas no Brasil. A finalidade última deste controle é transferir excedentes do setor primário para o secundário. Acontece que a tentativa de maximizar, no curto prazo, essa transferência, acaba comprometendo os níveis de produção agrícola e, portanto, a capacidade deste setor de financiar a indústria. Quando uma tal ameaça se apresenta, o Governo socorre o setor com o crédito subsidiado. Está aos poucos ficando claro que o resultado final de tal política tem sido desastroso.

páginas dos jornais, emanados de líderes do setor açucareiro. Em 1976, por exemplo, o usineiro Cid Sampaio afirmava: "o levantamento de custos procedidos pela Fundação Getúlio Vargas no princípio do ano em curso, que se encontra estranhamente mantido em sigilo pelos órgãos oficiais chegou, embora inoficiosamente, ao conhecimento geral"²¹. E prossegue citando os valores da FGV apurados para aquela safra. Mais recentemente, já em 1977, o presidente da Associação dos Fornecedores de Cana de Pernambuco declarava, pelo Diário de Pernambuco (26/11/77) que o custo da tonelada de cana apurado pela Fundação Getúlio Vargas "foi de Cr\$ 273,00" enquanto que um outro representante da mesma classe "estimava" em 30% a mais os custos da FGV, em relação ao preço vigente.

Foi Celson Mendes, um técnico da Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Alcool – COPERFLU, entretanto, quem percebeu melhor o significado desta situação. Tratando de demonstrar, por via indireta, que a política de preços não guarda relação com os custos absolutos sendo, portanto, "inibidora da melhoria de liquidez da empresa de açúcar"²², Mendes declara: "nenhum de nós sabe o valor do custo médio, porém as autoridades sabem. A Fundação Getúlio Vargas, mediante convênio com o IAA estudou a matéria e há alguns meses atrás entregou os seus estudos ao IAA que, por sua vez, os encaminhou à autoridade superior. Como a matéria é considerada reservada, só existe uma conclusão possível, que é a seguinte: os dados obtidos refletem a correção dos produtores ao reivindicarem preços melhores. Não fosse esta a situação, não haveria porque esconder os dados daqueles que estariam solicitando o imerecido"²³. Opinião, aliás, com a qual concordou também, depois disso, a revista VISÃO, ao afirmar: "em 1974, o IAA contratou a Fundação Getúlio Vargas para elaborar levantamentos de custos de produção de cana, com o propósito de orientar o Governo na tomada de decisões sobre preços. Durante três anos os levantamentos foram feitos ao custo de 15 milhões de cruzeiros, mas jamais foram considerados pelos Ministérios da Indústria e do Comércio e da Fazenda"²⁴.

Parece, por tudo isso, ser bastante seguro afirmar que os preços não têm sido fixados levando em conta os verdadeiros custos de produção do açúcar e que as distorções se localizam num só sentido, ou seja, para menos.

21 Centro de Estudos do Nordeste – CENOR. Problemas Atuais da Indústria Açucareira (Coordenador do Grupo de Trabalho: Cid Feijó Sampaio) Recife, 1976, p. 20/1.

22 Celson Mendes. Contribuição à Política Canavieira no Brasil, in Cana-de-Açúcar: Energia e Desenvolvimento para o Brasil (Anais do IV Encontro Nacional dos Produtores de Açúcar, RJ, 1976). COPERFLU/APEC. Rio de Janeiro, p. 256.

23 Idem, ibidem, p. 259.

24 VISÃO (revista quinzenal), edição de 13/11/78, p. 106.

Isso poderia ser uma opção política perfeitamente racional, se fosse enquadrada em uma orientação mais geral e com ela coerente. Noutras palavras: a política de preços poderia ser perfeitamente utilizada pelo Governo como um instrumento destinado a induzir a contração do setor açucareiro, caso em que os preços deveriam realmente ser fixados abaixo dos custos marginais. Mas esse não é o caso, ou seja, a orientação mais geral do Governo tem sido, desde muito tempo, a de expandir o setor. E, de fato, mesmo no Nordeste, a agroindústria açucareira tem experimentado um crescimento significativo, em termos de produção e de capacidade instalada²⁵.

Chega-se, desta forma, a um paradoxo: os fatos sugerem que os preços para os produtos da agroindústria açucareira são fixados abaixo dos respectivos custos de produção, de um lado, enquanto de outro, evidências ainda mais insofismáveis revelam um significativo crescimento do mesmo setor. Do que se pode concluir que, apesar dos preços estarem abaixo dos custos, a remuneração real da agroindústria açucareira tem sido suficiente até para viabilizar sua expansão. De todos os tipos de créditos e de subsídios: postergação de pagamentos, suspensão de retenções, subsídios de juros, amplos prazos de carência, inexistência de correção monetária, subsídios de preços.

De fato, a política de créditos constitui um importante instrumento da intervenção governamental no setor açucareiro. Desde logo, há um reconhecimento generalizado, mesmo entre os representantes das classes produtoras, de que a política de créditos patrocinada pelo IAA tem sido "paternalista e compensatória da perda da liquidez"²⁶. Na verdade, diz o mesmo técnico da COPERFLU, "é característica da intervenção governamental do setor canavieiro, no Brasil, operar a preço baixo, que tende a remunerar desigualmente os produtores face às diferenças de produtividade, e compensar as perdas que o preço baixo impõe com a política de créditos diferenciados"²⁷. É o mesmo reconhecimento também feito por Mário Lacerda, já citado, ao apontar o "assistencialismo paternalista da política de crédito do IAA" como um fator básico de sobrevivência da agroindústria açucareira no Brasil e no Nordeste.

25 E isso não apenas no período privilegiado pelas benesses do Fundo Especial de Exportação. Para citar um autor bem conhecido: "o crescimento da produção da cana-de-açúcar nordestina, apesar de bem mais modesto que o verificado em São Paulo, é bem significativo, de vez que se elevou de 13.727.119 toneladas em 1950 para 23.124.250 em 1962, atingindo em 1968 as 27.491.670 toneladas" Manuel Correia de Andrade. *Geografia Econômica do Nordeste*. Ed. Atlas. São Paulo, 1970, p. 76.

26 Mendes op. cit. p. 259.

27 Idem, ibidem, p. 259.

O próprio caráter das reivindicações usualmente feitas pelos líderes das classes produtoras, sobretudo, mas não apenas, os do Nordeste, ilustra bem esse relacionamento paternalista entre o Governo e as classes produtoras de açúcar. O usineiro Cid Sampaio, para citar um exemplo, no seu já aludido pleito reivindicatório divulgado em 1976 pelo Centro de Estudos do Nordeste, alinha como “medidas de emergência, de caráter financeiro” necessárias para preservar a economia do açúcar do “colapso iminente”, as seguintes: “a) para possibilitar a continuação da moagem, é indispensável fornecer às usinas recursos para pagamento das remições dos empréstimos de entressafra ao Banco do Brasil. Assim, supre-se a insuficiência de provisão no preço oficial de meios necessários à cobertura dos custos de Produção (sic) que essas remições representam”. E prossegue exigindo do Governo a determinação de “b) suspender as remições dos empréstimos para fusão, realocização e modernização das usinas, feitas pelo IAA, que hoje figuram como exigível, no passivo, quando, na estrutura do preço do açúcar não existe provisão para remunerar e amortizar os investimentos fixos”²⁸.

Sabe-se que a reivindicação do Sr. Cid Sampaio não era só dele e, muito menos, um evento excepcional. Bem ao contrário, constitui a normalidade e se repetir todos os anos. Em 1977, por exemplo, os próprios governadores de Pernambuco e Alagoas viriam a público para apoiar outro pedido da mesma espécie, ou seja a suspensão pelo Banco do Brasil de 50% das retenções de recursos nas operações de *warrantagem*. Isso foi tornado público pelos jornais em 21 de outubro (Diário de Pernambuco, 21/10/77). Menos de uma semana depois, aparecia a notícia de que o Governo acolhera a reivindicação (Diário de Pernambuco, 27/10/77). Em fevereiro de 1978, para citar um outro evento significativo, coube ao próprio Governo Federal “em face das dificuldades enfrentadas pela agroindústria açucareira em Pernambuco e Alagoas, alegadas em memoriais, exposições e cartas dirigidas às autoridades governamentais” nomear um grupo de trabalho para estudar a situação econômico-financeira das empresas do setor nos dois Estados. A primeira das medidas sugeridas pelo grupo “para o adequado

28 CENOR, op. cit. p. 10. Incidentalmente, é interessante notar que o protesto do Sr. Cid Sampaio contra o fato de não existir na estrutura de preços do açúcar provisão para pagar os empréstimos contraídos é, em si mesmo, muito revelador do caráter paternalista da relação Governo — empresários. Pretender que as despesas com pagamentos de empréstimos constituam “custos de produção” é algo completamente absurdo. Na lógica deste raciocínio, caberia aos trabalhadores reivindicarem que lhes fossem concedidos créditos e que, ao mesmo tempo, nas suas folhas de pagamento fossem adicionadas “provisões” para pagamento das remições correspondentes a estes créditos. Não é obvio que, neste caso, os créditos não teriam sido créditos mas pura e simplesmente doações?

encaminhamento de soluções para os problemas levantados" não foi outra: "reescalonamento dos prazos de pagamento das dívidas de muitas das usinas junto ao Banco do Brasil e ao IAA. ²⁹

Mário Lacerda de Melo relaciona essa situação aos efeitos do funcionamento do parque industrial canavieiro do Nordeste em condições de altos custos e baixos preços. Relatando o assunto numa perspectiva histórica bastante ampla, diz o autor de *O Açúcar e o Homem*: "em muitas empresas a baixa lucratividade, ou a ausência de lucratividade, gerou, entre outros efeitos, um endividamento crescente e incessante. Empréstimos sucessivos eram contratados junto a órgãos financeiros oficiais, especialmente o Instituto do Açúcar e do Alcool cuja assistência creditícia, possuindo um caráter acentuadamente paternalista, não funcionava como instrumento de uma política definida e de um programa sistemático de modernização e racionalização dos processos produtivos. Em vez de realizadas mediante projetos de melhoria tecnológica, onde se demonstrassem a viabilidade e as vantagens econômicas bem como a segurança do resgate, as operações de crédito eram deferidas sem exigências desse tipo e não raro apoiavam-se na necessidade de se evitarem as conseqüências de natureza social a uma perspectiva de colapso da produção ou de paralização de unidades produtoras"³⁰

Existe, como é notório, especialmente no caso do Nordeste, todo um ritual que se repete indefinidamente, cercando a concessão dos favores creditícios por parte do Governo. Um componente deste ritual é a perpétua lamentação, via jornais, revistas, memoriais, conferências, encontros, dos produtores de cana e de açúcar com relação à insuficiência do preço oficial, ao endividamento das empresas e, particularmente, à impossibilidade de continuarem estas a pagar seus compromissos bancários prestes a vencer, ou até mesmo os salários dos trabalhadores, "a menos que uma providência urgente seja tomada pelo Governo" Normalmente isso basta para que o Governo, através do IAA ou do Banco do Brasil, adote as medidas reclamadas que podem ir desde a concessão de financiamento para capital de giro a taxas reais negativas de juros, à postergação dos prazos de pagamentos, à não retenção pelo Banco do Brasil dos valores financiados nas operações de *warrantagem*, entre outros. Nem sempre, contudo, as lamentações e pedidos dos produtores são suficientes. Quando os ouvidos do Governo Federal parecem menos sensíveis, outros personagens ingressaram no ritual, os governadores, por exemplo, engrossando o coro de pedidos. E os recursos financeiros terminam chegando.

Na verdade, é imprescindível que os recursos cheguem, como condição

29 Ministério da Indústria e do Comércio. Assessoria Econômica, op. cit. p. 3/5.

30 Lacerda de Melo, op. cit. p. 166/7

de sobrevivência imediata das empresas. Menos razoável, entretanto, é que este tipo de ritual tenha que ser seguido perpetuamente, tenha que constituir um componente essencial do relacionamento entre o Governo e o setor açucareiro. Isso porque, da mesma forma que acontece com a política de preços diferenciados, a concessão de créditos num esquema assistencialista longe de resolver o problema que faz o crédito necessário, antes o agrava. E não apenas (como já têm usineiros e fornecedores perfeita consciência) porque ao crédito, mesmo subsidiado, vem a corresponder sempre uma dívida mas, sobretudo fundamentalmente, porque o crédito é, com muita frequência, diferenciado. Ou seja, vai em quantidades maiores, em termos relativos, para a região e as empresas mais necessitadas. Ora, por uma questão de elementar evidência, as empresas mais necessitadas são sempre, por definição, as menos eficientes, de modo que a política de crédito, na medida em que socorre preferencialmente a estas, nada mais faz do que punir, por tabela, as empresas melhores, assegurando condições permanentes de sobrevivência às ineficientes. Juntamente com a política de preços, portanto, a de crédito (à qual se liga indissoluvelmente) compõe um conjunto nada favorável à superação dos problemas fundamentais da agroindústria açucareira, nacional e nordestina.

O último aspecto da intervenção estatal na economia açucareira que será apreciado nesta seção é o relacionamento a certas medidas de caráter normativo emanadas do IAA que têm efeitos importantes sobre o setor. É óbvio que uma análise exaustiva de toda a complexa legislação açucareira seria totalmente descabida neste ponto mas, em todo caso, alguns aspectos gerais e outros específicos considerados significativos podem e devem ser mencionados e analisados. A observação de caráter mais geral que se poderia fazer sobre a normalização do setor açucareiro está relacionada com as próprias finalidades essenciais da intervenção estatal no setor, definidas desde a criação do Instituto (e até mesmo antes disto) e ratificadas periodicamente, como aconteceu, por exemplo, com a Lei 4870/65, o mais importante diploma legal disciplinador da política setorial, dentre os promulgados na época mais recente.

Coerentemente, pois, com as intenções básicas da intervenção que são as de "assegurar o equilíbrio estatístico entre a produção e o consumo" evitando assim a ocorrência de crises de escassez ou de superprodução, a legislação setorial se preocupou sempre e fundamentalmente em criar dispositivos que tornassem efetiva a atuação do Instituto no disciplinamento da produção. Não é estranho, nesse contexto, que a Lei 4870 tenha reafirmado o contingentamento, ou seja, o estabelecimento de limites anuais de produção até o nível das unidades produtivas, como o princípio básico da intervenção do Estado na agroindústria açucareira. Todo um arsenal de normas legais: cotas de produção, cotas de fornecimento, limites

de produção, proibições de transporte de açúcar entre regiões, monopólio pelo Governo da exportação do produto, disciplinamento da comercialização interna, foi criado com vista fundamentalmente a atingir o objetivo básico da intervenção. E não pode restar dúvida de que esse objetivo tem sido atingido. Talvez a única grave crise de superprodução, comparável às registradas pela história até 1930, ocorrida durante a existência do IAA, tenha sido a de meados da década de sessenta. Com exceção desta anormalidade, entretanto, o esquema de regulação da produção açucareira tem funcionado de forma amplamente satisfatória, como os próprios membros da classe produtora reconhecem.

Ocorre, entretanto, que o êxito mesmo do IAA a esse respeito veio modificar a natureza da problemática essencial da agroindústria canavieira no Brasil e, muito especialmente, no Nordeste. Saneada a economia açucareira dos problemas prementes de conjunturas cíclicas de superprodução, outras dificuldades passaram inevitavelmente a ocupar o primeiro lugar. Sobretudo no caso do Nordeste, o problema da produtividade e o das condições de existência dos trabalhadores são, inquestionavelmente, os decisivos, desde há bastante tempo. Quando, entretanto, se tenta avaliar a eficácia dos instrumentos legais criados pelo IAA para resolver estes problemas, em contraste com o da superprodução cíclica, os resultados deixam de ser animadores. De uma forma geral e quase sem exceções, a legislação não contempla, ou o faz de forma muito insuficiente, incentivos ao incremento da eficiência produtiva por parte dos produtores, assim como se faz quase sempre omissa em apontar saídas para a situação desfavorável vivida pelos trabalhadores.

É certo que houve tentativas, na legislação, de atender a objetivos de melhoria de eficiência produtiva. A Lei 4870/65, por exemplo, instituiu um sistema de pagamento de cana, às vezes chamado subsídio de eficiência, que previa que uma parte da remuneração do fornecedor seria condicionada, idealmente, ao teor de sacarose de sua matéria-prima, admitindo que isso se refletisse no rendimento industrial (quilogramas de açúcar/tonelada de canas esmagadas). Assim, a todas as usinas cujo rendimento industrial se situasse acima da média do respectivo Estado, corresponderia uma obrigação de pagamento de uma remuneração adicional aos seus fornecedores, de acordo com a participação destes no abastecimento de matéria-prima da respectiva fábrica. A mesma lei cuidou, também, de limitar os períodos de moagem, nas duas regiões produtoras, fixando-os em 150 dias para o Centro-Sul e em 180 dias para o Norte-Nordeste. Outra das prescrições legais que se vinculam a objetivos de melhoria de eficiência é o mecanismo de revisões trienais de cotas de produção, baseadas no comportamento da produção das usinas em cada triênio. Ainda outra foi a instituição do subsídio de equalização, temporário e declinante, para o pagamento das

canas produzidas no Nordeste. Isso em 1971. Já no que se refere às condições de existência dos trabalhadores, é de se lembrar a criação do GERAN que, apesar da discreta oposição do IAA, constituiu-se em marco significativo do relacionamento do Governo com o setor açucareiro nordestino, tentativa que foi de promover um programa integrado de melhoria de eficiência produtiva e solução da problemática social.

Não obstante o aparecimento ocasional destas medidas legais preocupadas com a melhoria da eficiência produtiva e com a solução da problemática social, a experiência concreta não tem sido favorável à sua implementação efetiva. Com relação ao “subsídio de eficiência” previsto na Lei 4870, a experiência concreta demonstra sua eficácia duvidosa. De fato, na medida mesma em que se tem mantido, por todo esse tempo, o sistema de pagamento de canas pelo peso e não pelo teor de sacarose, aferições individuais de eficiência produtiva dos fornecedores de canas se tornam demasiado problemáticas. A concessão de benefícios genéricos a todos os fornecedores de uma usina que apresenta rendimento industrial elevado constitui uma solução aproximativa extremamente grosseira para o verdadeiro prêmio à eficiência, além de ter estimulado as usinas a encararem seus registros de rendimentos industriais não como indicadores úteis de sua eficiência produtiva, senão que como meios de se esquivarem ao pagamento de sobrepreço pela canas dos seus fornecedores.

A prescrição legal, feita em 1965, de limitar os períodos de moagem, não passou de letra morta. Sintomaticamente, os órgãos do Governo parecem estar bem mais pessimistas com respeito à eficácia de puras prescrições legais para atingir objetivos desta ordem. Tanto que, no recente Relatório MIC–IAA–BB, de fevereiro de 1978, foi incorporada pelo Grupo de Trabalho uma recomendação ao Ministro da Indústria e Comércio para que determinasse, através do IAA, para o Nordeste a “limitação do período de moagem a 210 (sic) dias corridos”³¹.

Já as revisões trienais de cotas de produção “infelizmente, até hoje não foram atendidas (. . .): com exceção das usinas que incorporaram outras unidades industriais, por força do disposto no Decreto Lei nº 1186, de 27 de agosto de 1971, e mesmo porque não representou elevação do limite global, já que houve simples remanejamento de cotas dentro da mesma região produtora, até a presente data não houve a tão esperada redistribuição de cotas de produção”³².

31 Ministério da Indústria e do Comércio. Assessoria Econômica. op. cit. p. 15.

32 Francisco Carneiro de Albuquerque, texto de conferência pronunciada no Encontro Nacional dos Produtores de Cana-de-Açúcar, em Guariba, São Paulo, agosto de 1977, p. 7.

O subsídio de equalização, que aspirava a ser passageiro e, portanto, um fator de incentivo à produtividade, passou a ser, ao que tudo indica, permanente. Na verdade, a manutenção do subsídio de equalização tornou-se uma nova bandeira para as reivindicações dos produtores nordestinos, como bem o expressou o usineiro Cid Sampaio, no trabalho já citado: "im-põe-se, portanto, no equacionamento econômico da problemática açucareira, a que mais engaja mão-de-obra, preservar o subsídio de equalização e manter atualizado o seu valor"³³. Quer dizer, o que se pretendia passageiro e declinante, passa a ser permanente e atualizado.

Pelo que se pôde constatar, algumas das poucas prescrições legais que, aparentemente, se preocuparam em adequar a política setorial ao objetivo de incrementar a eficiência produtiva, tiveram uma efetividade extremamente reduzida, quando não nula. A tentativa, no plano legal, por parte dos responsáveis pela política açucareira, de enfrentar decisivamente o outro lado das dificuldades fundamentais da agroindústria no Nordeste, ou seja o lado das condições de existência dos trabalhadores, consubstanciada na criação do GERAN, teve também o destino aparentemente inevitável de se tornar apenas papel, letra morta. Com efeito, criado em 1966, o Grupo Especial para a Racionalização da Agroindústria Canavieira do Nordeste foi extinto em 1971 deixando como realizações efetivas pouco além de alguns trabalhos sobre a economia açucareira regional.

4. Os efeitos nocivos da atual política

Da análise relatada nas seções anteriores resta uma conclusão fundamental: nos seus planos de longo prazo e nos modos de utilização de seus instrumentos de curto prazo, a política açucareira tradicional, emanada do IAA tem certas características negativas que a tornam incapaz de colaborar efetivamente com um esforço de revitalização da economia dos espaços canavieiros, sobretudo na região onde essa colaboração se faz mais imprescindível, ou seja, no Nordeste. Numa visão sintética, são de duas ordens os defeitos fundamentais da atual política açucareira.

Em primeiro lugar, não apenas esta política se revela incapaz de mudar os parâmetros da situação de ineficiência produtiva mas, sobretudo, pode ser, em grande parte, responsabilizada por esta ineficiência. Isso porque, apesar de dispor de todo um arsenal de instrumentos legais, o IAA fez pouco mais do que cristalizar um relacionamento paternalista com a classe empresarial o que levou esta a imbuir-se da certeza de que, aconteça o que acontecer, o Governo não deixará as usinas quebrarem. Se não há o risco da falência, ensinam os teóricos do regime capitalista, não há o

33 CENOR, op. cit. p. 12.

elemento fundamental que gera o progresso do sistema, na medida mesma em que, em tal regime, a dinâmica é garantida pela seleção dos mais eficientes e, mais do que isso, na medida mesma em que o exercício da iniciativa em condições de risco se constitui num processo de formação e de aprendizado da classe capitalista.

O paternalismo, o "guarda-chuvas" governamental, termina por criar por parte dos empresários beneficiários desse sistema uma expectativa de despreocupação com custos, com eficiência, com competitividade, com progresso tecnológico. É algo que hoje, no setor açucareiro, já se nota não apenas no Nordeste, mas até mesmo no Estado líder e inovador que tem sido São Paulo. Inicialmente personagens um tanto quanto intrusos no esquema governamental de defesa do setor canavieiro nordestino, os usineiros paulistas ganharam terreno aproveitando-se, por iniciativa própria, de todas as brechas que, na legislação açucareira, lhes favoreciam. Brechas estas que, até um certo momento histórico, pelo menos, iam sendo progressivamente reduzidas, como foi visto na descrição histórica dos vários sistemas de fixação dos preços do açúcar. Até que, crescendo persistentemente a importância da produção paulista, São Paulo, por fim, passa a ser um Estado com direito legítimo a participação dos benefícios da legislação açucareira, a ser também protegido pelo "guarda-chuvas" do Governo. Os resultados disso não poderiam ter sido piores, não deixando de ser deprimente constatar-se que os discursos típicos das classes produtoras açucareiras paulistas, hoje, em nada diferem, qualitativamente, das lamentações emanadas das regiões tradicionais, como o Rio de Janeiro e o Nordeste. O que, provavelmente, explica uma situação lamentável para a economia açucareira brasileira: é que São Paulo produz eficientemente açúcar em termos relativos às demais regiões produtoras do Brasil, nunca tendo chegado a alcançar níveis de eficiência compatíveis com os de outras regiões do mundo.

A deterioração do espírito empresarial, contudo, não é privilégio de São Paulo açucareiro. Quem consulta a história do açúcar no Nordeste verifica que mudanças tecnológicas radiais foram, noutros tempos, ali realizadas, com ajuda do Governo ou sem ela. A passagem do "sistema engenho" para o "sistema usina" não é tão antiga e, em Pernambuco, especialmente, foi obra de capital nacional, ajudado e mais tarde até mesmo identificado com o Estado, é certo, mas, em qualquer caso, levando a cabo um salto tecnológico importante³⁴. A partir de certo ponto, entretanto, passa-se a se assistir um aparentemente interminável e insolúvel processo de deterioração da eficiência produtiva de economia açucareira nordestina, contra o qual a única reação da classe empresarial é reivindicar cada vez

34 Veja-se, por exemplo, Gadriel Perruci. *A República das Usinas*. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978, pp. 123/7.

mais e mais proteção do Estado. E contra o qual a única reação do Estado é a de estender seu manto protetor, que é também uma forma de impedir que as dificuldades sejam realmente solucionadas, pois cada vez se torna, para os empresários, menos necessário alcançar estas soluções.

Acontece que está ficando progressivamente mais claro que, na explicação última da crise permanente vivida pelo açúcar, sobretudo o nordestino, o fator carência de talento empresarial, que se traduz na incapacidade de administrar eficientemente as unidades produtivas, é básico. Albert Hirschman, a alusão é inevitável, costuma afirmar que o principal fator escasso nos países subdesenvolvidos é a capacidade empresarial. Daí a sua tese de que a melhor "estratégia" da política para o desenvolvimento seria a de permanentemente criar desafios, favorecer o aparecimento de desequilíbrios na economia, porque a existência mesma destes desafios e desequilíbrios se viria a constituir em oportunidades de investimento que, na medida em que fossem sendo aproveitadas, iriam também possibilitando o aprendizado e a formação de uma classe empresarial dinâmica. Parece, entretanto, que a política açucareira no Brasil tem tido o efeito perverso de exatamente destruir talentos empresariais já existentes ou potenciais. E esse é, talvez, seu defeito mais grave, quando analisada de um ângulo estritamente econômico.

De todas essas observações resulta a conclusão clara de que a política açucareira (sem, obviamente, descuidar dos aspectos de regulação da produção e do consumo) deve ser reorientada num sentido que a torne apta a estimular o aumento da eficiência produtiva. Dada a situação a que se chegou no relacionamento Governo-classes produtoras açucareiras, um componente fundamental dessa reorientação tem de ser a quebra no paternalismo, sobretudo da política de créditos. Naturalmente, como os favores creditícios são tornados inevitáveis pela própria política de preços governamentais, a revisão da política de preços para os produtos da agroindústria açucareira se coloca como outra necessidade fundamental³⁵.

Em segundo lugar, para tomar agora o outro dos "defeitos fundamentais" da intervenção governamental na agroindústria açucareira, essa política em nenhum momento se voltou para a tentativa de buscar uma solução para a extrema concentração de renda verificada nas zonas produtoras de cana e de açúcar, particularmente no Nordeste. Concentração de renda que termi-

35 A definição exaustiva de uma nova política açucareira que corrija as deficiências de atual extrapola os objetivos do presente artigo. Proposições mais detalhadas para essa "nova política" estão contidas nos capítulos 5 e 6 de Gustavo Maia Gomes. Agroindústria Açucareira: Uma Proposta de Redefinição da Política Setorial. Recife, janeiro de 1979 (mimeo).

na resultando na conhecida situação de desnutrição, péssimas condições habitacionais, de higiene e de saúde. Na verdade, as precárias condições de existência do trabalhador açucareiro constituem um problema ainda mais "secular" do que a ineficiência produtiva da agroindústria. E, além do puro e simples assistencialismo, é forçoso reconhecer que nenhuma medida eficaz foi jamais tomada, no âmbito da política setorial, para tentar eliminar este problema.

É importante que não se conclua dessa última constatação pela desejabilidade de que o Estado troque seu paternalismo em relação às classes produtoras por outro paternalismo, agora em relação aos trabalhadores. Mesmo porque, sem desmerecer as iniciativas a esse respeito, paternalismo, leia-se assistencialismo, é o que já vem caracterizando também o relacionamento Governo-classes trabalhadoras, na agroindústria açucareira. O que não quer dizer, tampouco, que a assistência seja perfeita e que não deva ser expandida. Mas sim que ela não toca, como não tem tocado, o cerne do problema. Se for para resolver a dificuldade, uma abordagem muito diferente deve ser tentada, como, aliás, é fato sabido. Abordagem que não pode, nem mesmo, se limitar unicamente ao setor açucareiro, já que tem de inserir em uma postura redistributiva de renda de toda a política econômica nacional — inevitavelmente passando pela ampliação da faixa de atuação permitida aos sindicatos, urbanos e rurais e, no caso do setor canavieiro, por alguma espécie de reforma agrária.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ALBUQUERQUE, Francisco C. (Conferência pronunciada no Encontro Nacional dos Produtores de Cana-de-Açúcar). Guariba, S.P. Agosto de 1977.
- ANDRADE, Manuel Correa de. **Geografia Econômica do Nordeste**. Ed. Atlas. São Paulo, 1970.
- CENOR (Centro de Estudos do Nordeste). **Problemas Atuais da Indústria Açucareira** (Coordenador do Grupo de Trabalho: Cid Feijó Sampaio). Recife, 1976.
- GUIMARÃES FILHO, Gilson M. **Açúcar e Alcool: seus Problemas e sua Importância em Pernambuco**. Sindicato da Indústria do Açúcar no Estado de Pernambuco, Recife, junho de 1978.
- IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool/Ministério da Indústria e do Comércio). **Diagnóstico da Agroindústria Açucareira**. Rio de Janeiro, 1963.

IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool/Ministério da Indústria e do Comércio) **Relatório Anual, 1977** Rio de Janeiro, 1978.

MELO, Mário Lacerda de. **O Açúcar e o Homem**. Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, Recife, 1975.

MAIA GOMES, Gustavo. **Agroindústria Açucareira: Uma Proposta de Re-definição da Política Setorial**. Recife, janeiro de 1979 (mimeo).

MENDES, Celson. Contribuição à Política Canavieira no Brasil, in **Cana-de-Açúcar: Energia e Desenvolvimento para o Brasil** [(Anais do IV Encontro Nacional dos Produtores de Açúcar, Rio de Janeiro, 1976 CO-PERFLU -APEC Rio de Janeiro, 1977

Ministério da Indústria e do Comércio/Assessoria Econômica. **Situação Econômico-Financeira da Agroindústria Açucareira nos Estados de Alagoas e Pernambuco**. Brasília, 3 de fevereiro de 1978 (Documentação de Circulação Interna).

PERRUCI, Gadiel. **A República das Usinas**. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1978.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **Contribuição à Análise do Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil**. (Tese de doutoramento apresentada à Universidade Estadual de Campinas, São Paulo). Campinas, 1976 (mimeo).