

O ESTADO E A AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA NO NORDESTE: A ACUMULAÇÃO ADMINISTRADA (6, cap. 6)

*João Policarpo Lima**

Resumo: Em certos países chamados "retardatários", e no Brasil em particular, o Estado tem desempenhado um papel fortemente intervencionista em suporte ao desenvolvimento do capitalismo. Este apoio ao processo de acumulação tem, entretanto, apresentado certas ambigüidades à medida que o Estado tem "resguardado" determinadas frações capitalistas atrasadas do processo competitivo. No Brasil, particularmente no Nordeste, o setor suco-alcooleiro é um exemplo deste padrão ambíguo de intervenção estatal. Aqui o Estado tem atuado de forma decisiva assumindo perdas e garantindo subsídios que têm permitido, mesmo àqueles produtores com custos acima da média, a sobrevivência e expansão, restringindo o processo capitalista dentro do setor. Apesar de trabalharem com custos mais elevados, as firmas nordestinas do setor têm obtido taxas de lucros similares àquelas do Centro-Sul graças à proteção do Estado. Este fato mostra que o estado capitalista, embora no geral apoiando os setores dominantes, também responde às pressões de ramos atrasados e não-hegemônicos, cujas demandas refletem circunstâncias econômicas mas também políticas.

1. INTRODUÇÃO

A atividade de processamento da cana-de-açúcar e seus derivados no Nordeste tem historicamente enfrentado crises, mas mantém-se como um dos ramos mais tradicionais e importantes no quadro econômico regional. Ao longo das últimas décadas, no entanto, a agroindústria da cana vem perdendo importância relativa enquanto vêm também sendo observadas algumas mudanças em paralelo com um ambíguo reforço da perma-

* Professor do Programa de Pós-graduação em Economia (PIMES) do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco.

nência de práticas e hábitos seculares que tanto entravaram e entravam o desenvolvimento das forças produtivas na Região.

Em que pese à crescente importância da fração localizada em Alagoas, onde condições naturais mais favoráveis têm estimulado o aparecimento de grupos capitalistas mais dinâmicos, a sobrevivência e expansão do capital sucro-alcooleiro nordestino está intimamente vinculada à proteção estatal. Como se sabe, desde a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) nos anos trinta a fração nordestina da agroindústria canavieira experimenta lenta e gradual perda de importância relativa, em face da expansão da fração paulista, hoje hegemônica em termos de volume de produção e exibindo um nível incontestavelmente mais elevado de desenvolvimento de suas forças produtivas. Em que pese a essa hegemonia, o capital sucro-alcooleiro do Nordeste tem se revelado bastante dinâmico no que diz respeito à obtenção do apoio do Estado e tem recebido favores que vêm viabilizando seu processo de acumulação mesmo implicando uma redução no ritmo de concentração e centralização de capital no setor como um todo.

Embora apresentando custos de produção mais elevados, a fração nordestina vem garantindo sua reprodução ampliada e apresentando surpreendente *performance*, compatível à do ramo paulista, no que diz respeito à lucratividade de suas firmas. O aparente paradoxo entre custos e rentabilidade explica-se pela política estatal protecionista. Nota-se aqui uma ação do Estado em defesa de uma fração não hegemônica. Isso mostra a complexidade da atuação do Estado em suporte ao processo de acumulação e de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Em que pese à validade da idéia geral de que o Estado apóia a acumulação nos setores mais dinâmicos*, deve-se notar que essa ação não é linear e que fatores históricos e políticos podem, em certos casos, levar o Estado a tomar partido em favor de grupos ou frações menos dinâmicas e a desenvolver ações ambíguas dentro do processo de disputa intercapitalista, pela apropriação dos benefícios e recursos estatais.

Nesse trabalho essas questões são tratadas com um exame da *performance* da agroindústria da cana no Nordeste no período 1974-84, juntamente com a avaliação de pelo menos parte dos subsídios e favores transferidos pelo Estado ao subgrupo nordestino do setor, ressaltando a importância e capacidade de sobrevivência do "lobby" regional. Este, até aqui,

* Para uma visão geral do estado capitalista e de algumas correntes interpretativas, ver, por exemplo, Lima, 1987.

tem compensado a sua ineficiência em termos de custos e produtividade com um comportamento extremamente dinâmico para garantir do Estado uma ação não-linear de apoio a frações capitalistas atrasadas, mesmo às custas de um maior dinamismo do processo de acumulação capitalista.

2 — A AGROINDÚSTRIA DA CANA NO NORDESTE PÓS-1975: ASPECTOS GERAIS

Apesar dos reconhecidos baixos níveis de eficiência e das quase constantes alegações de crise por parte de seus empresários, a agroindústria da cana no Nordeste tem apresentado uma constante tendência ao crescimento. A quantidade de cana moída no Norte/Nordeste quase dobrou entre 1975/76 e 1982/83, enquanto os dados para o Brasil foram multiplicados por 2,44. Assim, apesar da queda relativa, a produção nordestina cresceu de forma bastante satisfatória, principalmente se considerarmos a abertura de novas áreas de produção de cana no Sul e no Centro-Oeste. Dentro do Nordeste, Pernambuco e Alagoas mantiveram razoáveis níveis de crescimento sendo, de longe, os mais importantes, moendo cerca de 80% da cana esmagada no Norte/Nordeste em 1982/83 (88% em 1975/76) (LIMA⁶). Em vista dessa importância e da concentração regional da produção o foco de análise desse trabalho será centrado nesses dois Estados.

Vale ressaltar que no período 1975-85 em Alagoas a produção de açúcar quase dobrou e a de álcool cresceu 25 vezes, enquanto em Pernambuco esses resultados foram multiplicados 1,7 vezes e 7 vezes respectivamente. Em termos relativos configura-se um declínio de Pernambuco, o qual já havia perdido a liderança nacional em décadas passadas para São Paulo e no período pós-proálcool perde para Alagoas o domínio em termos regionais.

As raízes dessa tendência encontram-se no tradicionalismo e, em termos gerais, na baixa eficiência dos grupos pernambucanos, os quais historicamente têm pressionado o Estado (via IAA) por melhores preços dando pouca ou nenhuma atenção aos ganhos de produtividade. Ademais, em Alagoas a expansão do setor vem se localizando nos tabuleiros, áreas mais adaptadas à mecanização e que permitem obter cana a custos menores. Com custos menores e gozando preços iguais aos de Pernambuco o capital álcool-açucareiro de Alagoas foi capaz de expandir seu ritmo de acumulação e níveis de produção, principalmente através da produção de álcool desde que a de açúcar obedece a limites máximos e regulamentações do IAA.

Maiores índices relativos de eficiência em Alagoas estão associados com um maior rendimento da cana colhida em vista de avanços nas técnicas agrícolas e nas práticas gerenciais. “Resultados recentes de rendimento médio da cana são de cerca de 49 t/ha em Pernambuco e na Paraíba e de 56 t/ha em Alagoas. (...) Alagoas tem aumentado o rendimento em 2% a.a. desde 1970, Pernambuco em apenas 0,7 a.a.” (BANCO MUNDIAL 1:23).

As considerações ressaltadas delineiam as diferenças climáticas e topográficas, bem como os padrões de gerenciamento observados em Pernambuco e Alagoas. O padrão mais dinâmico da fração alagoana e seu maior volume de lucros não têm, contudo, afetado substancialmente o perfil do setor em Pernambuco. Cabe considerar que, por um lado, a ascensão de Alagoas, como ocorreu com a de São Paulo no passado, indica que critérios de eficiência econômica exercem alguma influência no desempenho intra-setorial. Por outro lado, a sobrevivência e a expansão de Pernambuco mostram o efeito da política do IAA em retardar seu declínio relativo enquanto protege capitalistas menos eficientes. A ação do Estado é aí caracterizada por um “compromisso” determinado por forças políticas peculiares, agindo dentro das normas da competição capitalista.

Algumas informações adicionais parecem úteis para melhor definir o perfil do setor em Pernambuco e Alagoas. Dados disponíveis indicam uma contínua queda na importância e no número de usinas pequenas (até 400.000 sacos/ano) em ambos os Estados e um constante aumento do peso e do número de usinas produzindo mais de 1.000.000 de sacos/ano no período 1976/85 (LIMA, 6). Esse fato poderia indicar concentração de capital, mas parece resultar do crescimento das plantas pequenas e médias que de um processo de deslocamento destas por grupos maiores. Na verdade apenas três das 37 usinas de Pernambuco e duas das 29 de Alagoas foram fechadas no período 1976-85. Em virtude da política de quotas e das restrições à entrada de novas usinas, a ação do Estado através do IAA vem viabilizando a sobrevivência das frações menores do capital açucareiro as quais vêm partilhando da expansão dos limites produtivos. Como corolário dessa pouco usual proteção aos mais fracos, o grau de concentração de capital no ramo nordestino é inferior ao observado em São Paulo. Em 1979/80, por exemplo, as 17 maiores usinas paulistas (23% do total) respondiam por 53% do produto total. Em Pernambuco, por sua vez, as sete maiores (20%) (da mesma classe de tamanho daquelas) concentravam 34% do produto (21% e 34%, respectivamente, em Alagoas) (FGV, 3).

Esse diferente perfil da indústria álcool-açucareira entre estados e regiões está certamente associado às marcantes diferenças em fatores como gerenciamento, rendimento agrícola e produtividade industrial.

Os rendimentos agrícolas da cana no Brasil têm melhorado de 1975 em diante, mas o ritmo dessa melhora tem diferido significativamente por estados e regiões. Em 1980/81, por exemplo, os rendimentos médios obtidos em São Paulo estavam entre 20% e 40% acima dos observados em Alagoas e Pernambuco, respectivamente (PAMPLONA, 7). Essa diferença é importante, uma vez que o custo da matéria-prima pesa substancialmente no custo final do álcool e do açúcar. Em Alagoas, como já referido, os rendimentos da cana são maiores do que em Pernambuco, o que resulta de fatores naturais (clima e topografia, por exemplo), bem como de um padrão de gerenciamento mais dinâmico que leva ao uso tanto de técnicas de cultivo mais modernas quanto variedades mais produtivas.

Também diferentes são as produtividades industriais que contribuem para explicar as diferenças nos custos de produção. No início dos anos cinquenta em Pernambuco, produziam-se em média 104 kg de açúcar por tonelada de cana, enquanto em São Paulo registravam-se médias de 96 kg/t. No final dos anos setenta os rendimentos em Pernambuco situavam-se em 79-80 kg/t (77-82 kg/t em Alagoas) e em 93 kg/t em São Paulo. Nos anos oitenta a produtividade em São Paulo superou os 100 kg/t, enquanto no Nordeste (PE e AL) vêm sendo extraídos 92-93 kg/t. Em termos gerais essa diferença pode ser atribuída a fatores como a qualidade da cana moída (teor de sacarose), extensão da colheita além do período ótimo, demora entre o corte e a moagem, implicando perda de sacarose, bem como padrões de gerenciamento menos eficientes. Em boa parte, portanto, os menores rendimentos industriais estão vinculados ao insatisfatório desempenho na parte agrícola (GUIMARÃES, 4). No centro da questão, entretanto, está o Estado e sua política de preços, que tem permitido mesmo aos menos eficientes produtores a obtenção de lucros. Nesse ponto vale citar um insuspeito relatório do BANCO MUNDIAL (1:22-3) "O Nordeste exhibe menores rendimentos e custos maiores que outras áreas. Enquanto o clima e a topografia em parte contribuem para tal, muito da explicação reside em fatores sócio-culturais e em políticas oficiais que enfatizam proteção através de subsídios a invés de apoio direto para melhoria de produtividade".

3 — DIFERENCIAL DE CUSTOS, NÍVEIS DE LUCRATIVIDADE E SUBSÍDIOS

Vejam agora estimativas das diferenças regionais nos custos de produção. Para isso recorreremos aos dados de pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que serve como base de dados ao estabelecimento dos preços da cana, açúcar e álcool. Como esses dados não se encontram facilmente disponíveis, foram reunidas informações para as safras 1978/79 e 1981/82, as quais permanecem válidas já que o panorama geral do setor não foi alterado. Como a TABELA 1 indica, o diferencial de custos entre São Paulo e o Nordeste (PE e AL) é significativo. Há também um significativo diferencial em favor de Alagoas relativamente a Pernambuco, exceto no caso do álcool anidro. Dados mais recentes publicados pelo BANCO MUNDIAL (1) e baseados na mesma fonte, ou seja, a pesquisa da FGV, reafirmam essas disparidades de custo. Na safra 1982/83 a relação de custo entre PE/AL e SP caiu ligeiramente de 1,46 (1981/82) para 1,41, no caso da cana, enquanto o custo do álcool hidratado em destilarias anexas (incluindo a matéria-prima) atingiu US\$ 0,25 em PE/AL e US\$ 0,19 em SP (US\$ de maio de 1984), ou seja, cerca de 30% maior no Nordeste.

Os dados indicam pois um inequívoco e significativo diferencial de custos entre os subgrupos aqui referidos. Como se está estudando um ramo do capital em uma sociedade capitalista, essa constatação leva à formulação da seguinte questão: dada essa desigual estrutura produtiva, como podem a acumulação e o produto setorial evoluírem de forma tão parecida? Essa preocupação levou-nos a investigar o nível de lucratividade do setor ao longo do período 1975-85 (período pós-proálcool).

Os dados disponíveis mostram resultados, à primeira vista pelo menos, surpreendentes. Dado o diferencial de custos esperar-se-iam *performances* diferenciadas entre as firmas do setor. Essa expectativa baseia-se na noção da prevalência de economia de mercado, porém economia de mercado não é bem a melhor maneira de classificar certas atividades produtivas no Brasil, particularmente o ramo álcool-açucareiro. Como se sabe a intervenção estatal no Brasil tem criado novas "lógicas" para proteger certos atores econômicos contra as regras do jogo capitalista e nesse setor o grau de interferência tem sido dos mais elevados, incluindo fixação de preços e quotas, garantias de compra, monopólio do comércio exterior etc.

TABELA 1
Custos de Produção de Cana, Açúcar e Alcool
(1978/79 e 1981/82)

	SP	AL-PE	AL	PE	(AL-PE)/(SP)
1. Cana (Cr\$/t)					
(Usinas + Fornecedores)					
1978/79 (a)	200	346	—	—	1.73
(rendimentos)	(69.4)	(51.6)			
1981/82 (b)	1.632	2.385	2.126	2.791	1.46
(rendimentos)	(75.6)	(50.6)	(55.8)	(44.4)	
2. Açúcar Cristal					
(Cr\$/60 kg)					
1978/79 (a)	105	186	—	—	1.95
(rendimentos)	(91.4)	(80.3)			
1981/82 (b)	526	825	813	836	1.56
(rendimentos)	(102.14)	(84.3)	(82.6)	(86.1)	
3. Alcool (c)					
(Cr\$/litro)					
1979/80 (d)	2.64	4.13	4.40	3.85	1.56
1981/82 (b)	6.63	10.05	11.02	9.24	1.52

FONTE: IAA — FGV/IBGE

(a) = Cr\$ dezembro 1978;

(b) = Cr\$ dezembro 1981;

(c) = Alcool anidro em destilarias anexas.

(d) = Cr\$ dezembro 1979.

De acordo com dados de balanços divulgados pelo "Quem é Quem" da revista Visão, a lucratividade média (lucro/patrimônio líquido) não tem variado muito entre os três estados considerados, como pode ser visto na TABELA 2*. Como se pode verificar, as taxas médias de lucro oscilam ao longo da série em exame. Isso pode ser explicado por mudanças climáticas que afetam a qualidade e a quantidade da cana disponível bem como pela política de preços do IAA influenciando nas margens de lucro. Sistemáticamente as oscilações são maiores no Nordeste, onde o quadro climático, sejam secas ou excesso de chuvas, flutua mais que em São Paulo

É interessante notar que em cinco anos da série (1975, 1977, 1979, 1980 e 1984) as taxas médias são bastante similares nos três estados. Além disso em outros quatro anos (1974, 1978, 1982 e 1983) as taxas em Pernambuco e São Paulo atingem níveis equivalentes. Essas evidências parecem suficientes para descartar a hipótese de um desempenho marcadamente superior da fração paulista. De fato isto ocorre apenas em dois dos onze anos aqui considerados. Assim, apesar de diferentes, os custos de produção, as firmas do Nordeste têm obtido taxas de lucros similares às de São Paulo, o que não seria esperável *a priori*, tomando-se por garantia as regras de uma economia de mercado.

Antes de prosseguir explorando diferenças e similitudes, vale registrar que as taxas médias de rentabilidade das firmas de SP/PE/AL têm-se mantido no mesmo nível ou acima daquelas auferidas pelas empresas da indústria de alimentos, onde o "Quem é Quem" classifica o subsetor açúcar e álcool. No período 1979-81, por exemplo, a rentabilidade média da indústria de alimentos oscilou em torno de 10%, enquanto o subgrupo SP/PE/AL do ramo açúcar e álcool igualou esse resultado em 1979 e obteve melhores taxas em 1980 e 1981. Em Pernambuco as empresas do setor apresentaram melhores resultados do que a indústria têxtil, por exemplo, a segunda em importância no Estado. A lucratividade do setor têxtil em Pernambuco decresceu de 9% a - 9% durante 1980-83 (Jucá e Veras, s/d), principalmente em vista da recessão do início dos anos oitenta. Em contraste, as taxas de lucro de usinas e destilarias de SP/PE/AL atravessaram a recessão no mesmo nível daquelas observadas ao longo do período 1974-84, indicando que o setor conseguiu proteção tanto contra

* Da amostra de firmas do "Quem é Quem" descartamos casos como os de cooperativas de produtores bem como observações com resultados discrepantes como os de firmas com lucros no mesmo nível ou maior que o faturamento.

TABELA 2
Médias Estaduais de Rentabilidade de Empresas Álcool-açucareiras
1974—84
(%)

Ano	Pernambuco		Alagoas		São Paulo		Brasil c
	a	b	a	b	a	b	
1974	15	17	10	6	17	20	—
1975	16	19	18	14	14	15	—
1976	9	11	14	13	13	16	8.6
1977	18	17	18	15	15	15	10.0
1978	9	10	7	9	12	14	8.0
1979	9	8	9	9	10	13	7.8
1980	13	12	14	14	13	16	10.8
1981	22	23	31	32	17	17	15.8
1982	12	10	20	16	11	16	8.0
1983	11	9	15	12	10	10	6.5
1984	11	14	9	7	10	11	6.6

FORNE DOS DADOS BÁSICOS: Visão — Quem é Quem na Economia Brasileira.

a = Média ponderada pelo patrimônio líquido de cada empresa;

b = Média aritmética;

c = Média do setor açúcar e álcool (calculada pela Visão).

o quadro recessivo quanto contra a superprodução observada no mercado mundial do açúcar desde o início da década de oitenta.

Como foi sugerido, a similaridade de taxas de lucro em meio a custos de produção discrepantes resulta da política de preços do IAA. Cedendo a pressões dos usineiros nordestinos, o IAA estabeleceu, a nível de produtor, um sistema de subsídios, chamados de “equalização de custos”, com o objetivo de proteger o ramo menos eficiente da indústria, ou seja, o nordestino*. Essas transferências de recursos públicos para os menos eficientes é explicada de forma bastante simples por PAMPLONA (7:70) um ex-Presidente do IAA: “Em vista da conveniência de manter preços uniformes para açúcar e álcool em todo o País e dadas as diferenças de produtividade entre as regiões, o IAA paga um valor de equalização de custos diretamente aos produtores, com recursos do seu orçamento”, ou seja, o subsídio é tão aceito como necessário que nenhuma tentativa é feita para justificá-lo com razões outras que não a “conveniência de manter preços uniformes”.

Qual a magnitude desses subsídios? Como se observa na TABELA 3, a evolução dos preços industriais do açúcar e do subsídio aos usineiros nordestinos merece um exame adicional. Em primeiro lugar nota-se uma tendência decrescente no preço-base, isto é, o preço recebido pelo usineiro paulista. Essa queda pode refletir ganhos de produtividade (agrícola e industrial) bem como, embora mais remotamente, a tendência de queda dos preços do açúcar no mercado externo. Apesar disso, as taxas de lucros não parecem ter sido afetadas. Na verdade, a despeito da queda média de 20% do preço-base em 1981-84, as taxas médias de lucro no período registraram 12% em São Paulo, 18,7% em Alagoas e 14% em Pernambuco, enquanto no período 1974-77 essas médias foram de 14,7%, 15% e 14,5%, respectivamente. Quer dizer, poucas mudanças ocorreram afora algumas perdas experimentadas pelo ramo paulista, justamente o mais eficiente.

Vale também observar a variação real do subsídio pago aos produtores do Nordeste. Embora caindo de 1976 para 1977, a parcela dita de equalização de custos cresceu e em 1981 atingiu um valor real 1,52 vezes superior ao de 1976. A partir daí declinou e em 1984 atingiu um valor similar

* O esquema também envolve o Rio de Janeiro e já envolveu Minas Gerais e Espírito Santo. A magnitude do subsídio, porém, é variada e a maior fatia fica no Nordeste. A razão apontada para o subsídio é o custo da cana que é maior nesses estados e implica despesas maiores com matéria-prima pelas respectivas usinas e destilarias.

TABELA 3
Evolução dos Preços Industriais Médios e Subsídios de Açúcar Cristal
(Cr\$ 1976)

Ano	Preço Base (1)	Índice	Subsídio ao Nordeste (2)	Índice	(2) / (1)
1976	86.7	100	21.8	100	0.25
1977	91.7	106	14.3	66	0.16
1978	87.9	101	16.6	76	0.19
1979	83.0	96	20.0	92	0.24
1980	77.2	89	30.4	140	0.39
1981	79.0	91	33.1	152	0.42
1982	74.6	86	31.3	144	0.42
1983	65.0	75	27.3	125	0.42
1984	63.8	74	22.5	103	0.35

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: IAA

ao de 1976. Percentualmente, contudo, o subsídio passou de 25% do preço-base, em 1976, para 35% em 1984, tendo permanecido em torno de 40% em 1980-83. Isto mostra claramente o poder do ramo nordestino da agroindústria da cana mantendo sua posição privilegiada via preços administrados.

O volume de subsídios transferidos aos usineiros do Nordeste não é absolutamente desprezível. O valor total acumulado da equalização de custos atingiu cerca de Cr\$ 7,0 trilhões, a preços de dezembro de 1984, ao longo do período 1974-84, sendo apenas Cr\$ 221,4 bilhões (3,2%) pagos a usineiros do Centro-Sul. Esse valor corresponde a cerca de US\$ 2,3 bilhões convertidos à taxa de câmbio média de dezembro/84. A soma paga ao "Nordeste" corresponde a US\$ 2,2 bilhões.

Os dados citados mostram a magnitude dos recursos transferidos da sociedade para permitir a reprodução ampliada do capital álcool-açucareiro do Nordeste. Em termos relativos, cabe destacar que o esquema tem favorecido mais a fração alagoana, já que seus custos são menores enquanto o preço ao produtor é o mesmo em toda a Região. Isto está refletido nas maiores taxas de lucro mostradas pelo conjunto de empresas de Alagoas (TABELA 2). Apoio direto do Estado é então a explicação para o surpreendente desempenho das firmas de SP/PE/AL quando são cotejados custos e rentabilidade.

Embora a política de preços definida pelo Estado permita aos mais eficientes (intra-região) obterem maiores taxas de lucro, o IAA vem assegurando a sobrevivência e expansão de atores menos eficientes, sejam usinas, destilarias ou plantadores de cana. Embora os preços do IAA não cubram os custos de todos os agentes envolvidos*, outros mecanismos tais como empréstimos a juros subsidiados e o próprio pagamento pelo IAA de empréstimos por este avalizados têm assegurado a sobrevivência da grande maioria dos capitalistas do setor. Naturalmente que os mais eficientes têm colhido vantagens extras com esse mecanismo de "salvação". Embora isso tolha a expansão interna no setor por parte daqueles, desde que os mais fracos têm podido sobreviver e assim manter suas quotas de produção, os atores com custos menores têm obtido maiores margens e realizado maiores lucros. Os lucros acumulados têm sido aplicados em

* Algumas empresas apresentam por vezes prejuízos (ver "Quem é Quem") e os pequenos fornecedores parecem enfrentar dificuldades para permanecerem no setor, a acreditar em afirmações de técnicos do IAA entrevistados pelo autor.

parte em usinas e destilarias ou ainda em plantações de cana em outros estados. Outra parte significativa supõe-se esteja sendo investida na compra de terras com fins especulativos ou para a produção de gado bovino *.

O subsídio de equalização de custos é mecanismo de elevada importância para a proteção do ramo nordestino, porém não é o único. Além do crédito subsidiado, garantias de compra da produção, reserva do mercado nordestino para o açúcar da Região e do próprio esquema de quotas, o IAA desempenha um papel importante nas exportações de açúcar. Monopolizando essas exportações o IAA tem acumulado prejuízos comprando açúcar aos preços de mercado interno e vendendo gravosamente aos preços internacionais, sendo as perdas debitadas no orçamento do Instituto. Isso explica a quase constante expansão da produção nordestina de açúcar, boa parte da qual é absorvida no mercado mundial em meio a uma crise crônica de superprodução. As perdas com essas exportações são significativas. No período de 1981/82 a 1984/85 as exportações de açúcar cresceram de 2,5 para 3,4 milhões de toneladas, enquanto o preço de venda despencou de US\$ 371/t para US\$ 154,5/t (SINDICATO) (8)**.

A acumulação de estoques de açúcar e a necessidade de gerar divisas para avaliar a crise do balanço de pagamentos junto com as pressões dos produtores explicam o crescimento das exportações a despeito da gravosidade. Considerando que o custo médio do açúcar exportado é estimado em US\$ 230 (estimativa do Sindicato dos Produtores de Açúcar e Álcool de Pernambuco) estimam-se em US\$ 140 milhões, grosso modo, as perdas líquidas do IAA entre 1981/82 e 1984/85 (LIMA, 6). Igualmente importante é o fato de que essas perdas tendem a continuar, já que os preços externos pouco provavelmente se recuperarão a curto ou médio prazos. Isto a menos que os principais exportadores reduzam suas vendas externas e seus estoques, o que não parece uma tarefa fácil em vista das pressões e interesses envolvidos. Como o açúcar exportado pelo Brasil provém basicamente do Nordeste, ***os subsídios e o crescimento de produção envolvidos têm beneficiado principalmente o subgrupo desta região.

* Segundo o IAA oito grupos pernambucanos (pertencentes ao setor) possuem usinas no RN, CE, MA e PA (uma em cada estado) bem como destilarias autônomas na PB(04) e RN(02). A aplicação de lucros em pecuária e compra de terras tem sido feita individualmente por sócios de usinas e destilarias o que dificulta a coleta de evidências de um processo que, no entanto, é conhecido e informado por técnicos do IAA.

** Os dados de 1984/85 são estimativas.

***O peso de PE/AL no total de açúcar exportado variou de 85% em 1962 para 75% em 1974, 58% em 1982 e 68% em 1983.

A reprodução ampliada do capital álcool-açucareiro do Nordeste está, portanto, diretamente vinculada à proteção e ao apoio do Estado. Um corte abrupto ou mesmo uma redução gradual nos subsídios criaria sérios embaraços à atividade. Vale notar que os subsídios de equalização foram instituídos como uma medida transitória e desde então o IAA anuncia sua gradual extinção. Entretanto, até aqui nenhuma tentativa consistente de reduzir os subsídios foi implementada, talvez por falta de “clima” político e/ou de um maior comprometimento nesse sentido. Deriva daí que a atividade álcool-açucareira nordestina está envolvida num círculo vicioso, ou seja, os produtores não perseguem incrementos de produtividade por causa da proteção estatal que garante lucros mesmo aos menos eficientes. Por outro lado, o Estado não extingue os subsídios em vista da baixa produtividade. Grupos fracos em eficiência, porém poderosos no balanço de forças da Região estão envolvidos. A ineficiência e o apoio aos grupos relativamente fracos tende a ser perpetuada sob o guarda-chuva protetor do Estado, cuja ação é “justificada” com o argumento de que problemas sociais associados com o desemprego que decorreriam da retirada dos subsídios precisam ser evitados. O Estado agiria assim em benefício do “bem comum” enquanto apoiaria o desenvolvimento de uma região mais atrasada, só que ocultando os reais beneficiários dessa transferência de recursos da sociedade.*

A retirada da proteção estatal ameaçaria a sobrevivência de produtores de cana, açúcar e álcool do Nordeste, tornando essas atividades economicamente inviáveis para muitos dos agentes envolvidos. Naturalmente uma medida dessas teria implicações diversas variando com as condições de cada um deles. Em uma primeira generalização, a fração alagoana seria menos afetada em vista de seus custos mais reduzidos. Porém os custos de produção da cana variam entre fornecedores e usineiros e a retirada dos subsídios teria implicações diferenciadas. Por exemplo, em Alagoas a cana dos fornecedores tem custo mais alto do que a cana própria das usinas e destilarias. Em Pernambuco ocorre o contrário (FGV, 3). Esse é um fator adicional de vulnerabilidade dos usineiros pernambucanos e mais um indicador de maior eficiência por parte dos alagoanos. Porém, mesmo entre os de Pernambuco, os desempenhos empresariais diferem,

* Em última instância esse fato é intrínseco à própria natureza do estado capitalista, o qual se constitui, entre outras coisas, no “(...) *locus* da afirmação, de **interesses particulares** (de uma classe, de uma fração, de um grupo) **articulados** — ou seja, relacionados com outros interesses — e apresentados como se correspondessem aos interesses de todos” (CARDOSO 2:25).

como revelam as diferentes taxas de lucro. Por exemplo, no período 1981/84 cerca de 12 entre 30 empresas pernambucanas listadas no "Quem é Quem" obtiveram consistentemente taxas de lucro na faixa de 11% a 25% (LIMA, 6). Parece razoável afirmar que tais firmas seriam menos afetadas por uma possível mudança nas atuais regras do jogo. Ao mesmo tempo as demais empresas de Pernambuco ou mostraram taxas reduzidas ou alternaram erráticamente baixas e altas taxas de lucro e estariam então numa posição menos confortável, caso o Estado saísse de cena, dando vez ao livre atuar das regras de mercado.

A fração alagoana, por sua vez, tem exibido um comportamento heterogêneo no que diz respeito ao desempenho econômico em termos individuais. Mesmo as firmas mais lucrativas têm exibido taxas de lucro com elevada flutuação tornando-se difícil alinhá-las segundo seu desempenho. Isto é, apesar de taxas de lucro médias mais altas para o conjunto de firmas alagoanas, estas têm estado expostas a flutuações em rentabilidade, se consideradas individualmente. Assim o guarda-chuva do Estado é também decisivo para a sobrevivência desses grupos. Nesse sentido é importante ressaltar que o comportamento do ramo alagoano, quanto às pressões por melhores preços, é bastante semelhante ao dos demais grupos nordestinos, vez que uma ação conjunta e uníssona em "defesa da região" beneficia a todos e particularmente mais os alagoanos.

Além disso é preciso ressaltar que mesmo os grupos relativamente eficientes teriam problemas com a extinção dos subsídios. Isso porque eles destinam-se principalmente a cobrir os maiores custos de produção da cana. Desde que os custos são maiores e as chances de reduzi-los parecem pequenas (seria necessário mudar a forma de intervenção estatal, padrões de gerenciamento, variedades de cana etc., o que demanda tempo e mudanças estruturais), uma redução nos subsídios implicaria queda na oferta de cana e, conseqüentemente, na produção de açúcar e álcool, reduzindo a massa de lucros do setor. Isso porque semelhante ocorrência implicaria a saída dos menos eficientes. A longo prazo, contudo, a produtividade poderia crescer, desde que um efetivo esquema de retirada gradual dos subsídios fosse introduzido.

4 — CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade ou não da retirada dos subsídios está diretamente associada à estrutura de poder prevalecente na sociedade brasileira. A

importância e o poder de “lobby” da agroindústria canavieira do Nordeste tornam improváveis movimentos efetivos nessa direção, a menos que mude significativamente a estrutura de poder em torno do estado no País. A burguesia álcool-açucareira nordestina teve participação decisiva no jogo político desde a criação do IAA e mantém-se determinada a lutar pela proteção estatal para superar seus altos custos de produção, a competição com o ramo do Centro-Sul e as sombrias perspectivas do mercado mundial do açúcar. Esta burguesia está, assim, fadada a reter pelo menos parte importante dos subsídios que hoje recebe e que têm permitido sua sobrevivência mesmo às custas de um menor dinamismo no processo de acumulação de todo o setor.

Cabe ressaltar que a burguesia açucareira paulista também faz “lobby” junto ao Estado e também beneficia-se da sua proteção. O “lobby” nordestino, porém, contém ingredientes adicionais aos que são comuns aos comuns dos “lobbies” graças às raízes históricas de sua organização. Estas delinearão uma forma de atuar conjugada ao poder político regional que barganha para o setor o apoio do Estado, enquanto garante nacionalmente aos setores mais conservadores uma aliança no jogo dos interesses capitalistas.

A ação do Estado, portanto, tem-se revestido de um caráter ambíguo onde, por um lado, é assegurado o crescimento do setor como um todo bem como a gradual expansão relativa dos grupos capitalizados, enquanto, paralelamente, “oxigenam-se” grupos mais fracos, inibindo um maior dinamismo do processo capitalista. O esquema tem assegurado lucros significativos mesmo às empresas menos eficientes e o sistema de quotas limita sua reinversão no próprio setor, abafando o processo de concentração e centralização de capitais a nível nacional e mesmo, conquanto em menor escala, regional.

Nesse sentido o Proálcool (PNA) atuou como uma válvula de escape importante, dando aos grupos mais capitalizados a chance de expansão em outros estados e regiões. Os grupos do Centro-Sul têm-se estabelecido em áreas novas do Centro-Oeste, por exemplo, enquanto a fração nordestina tem expandido suas atividades principalmente em novas áreas dentro da Região. Esse foi um dos mais importantes efeitos do Proálcool: abriu oportunidades para a acumulação de capital e para o desenvolvimento das forças produtivas do setor álcool-açucareiro. Ressalte-se porém que o PNA teve impactos relativos mais importantes nos estados onde a indústria é mais eficiente. Em Pernambuco, e mesmo em Alagoas, o setor

é ainda muito dependente da produção de açúcar. Não se deve esquecer a importância do PNA na expansão da acumulação dos grupos nordestinos, porém não se deve, também, esquecer que o açúcar é ainda muito importante como fonte de lucros para o setor.

Cumpra ainda destacar que a ação do Estado no ramo sucro-alcooleiro demonstra ser aquele permeável a demandas de diferentes ramos capitalistas de acordo com o peso relativo de cada um e também com a capacidade de organização de grupos que, em meio às particularidades do processo capitalista, exercem pressões políticas e asseguram para si uma fatia significativa do orçamento e da proteção estatais. Ou seja, não se trata simplesmente de o Estado agindo em favor dos ramos hegemônicos onde tenha uma atuação linear em favor de um crescente dinamismo da acumulação e produção capitalistas. Em certos casos, ramos relativamente fracos, isto é, não-dominantes setorialmente, mas organizados e fortes politicamente, induzem o Estado a exercer sua independência relativa diante de grupos mais fortes, tentando acomodar interesses contraditórios entre fações “dominantes” e “dominadas”. A fração nordestina, escudando-se no atraso regional, que legitima a distribuição de benesses pelo Estado, vem sendo capaz de atrair subsídios e proteção graças a sua capacidade de articulação e a fatores particulares que historicamente conferiram-lhe uma fatia significativa de poder. É importante que fique clara a maior importância desses fatores sobre o fator região, pois, fosse esse o elemento determinante da proteção estatal, esta estender-se-ia por outros ramos também importantes, como o têxtil, por exemplo.

Abstract: In certain "latecomer countries" the state has played a highly interventionist role in supporting capitalist development. This promotion of accumulation displays certain ambiguities insofar as the state has protected certain backwards fractions of capital against competition. In Brazil, particularly in the Northeast, the sugar-alcohol sector is an example of this ambiguous pattern of state intervention. Here the state has strongly intervened and, concomitantly, assumed losses and granted subsidies which have permitted even high-cost producers to survive and expand and restrained capital accumulation within the sector. The Northeastern firms, despite presenting higher costs, have achieved similar results in profit rates, when compared to those of Southern firms, thanks to state support. This shows that the state, despite supporting hegemonic sectors, is also responsive to pressures from backward branches of capital whose demands reflect political circumstances.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BANCO MUNDIAL. *Brazil alcohol rationalization and efficiency project*. s.l., s.ed., 1985 (Staff Apraisal Report).
2. CARDOSO, Fernando H. *Estado capitalista e marxismo*. s.l., s.ed., 1977 (Estudos Cebrap, 21).
3. FGV. *Subsídios para fixação dos preços da cana e do açúcar*. Rio de Janeiro, Convênio IAA/FGV/IBRE, 1980-83.
4. GUIMARÃES, Gilson M., *Cana de açúcar em Pernambuco: em busca de novos caminhos*. Recife, Sindicato da Indústria do Açúcar do Estado de Pernambuco, 1982.
5. JUCA, Alvaro, & VERAS, Antonio C. *Setor têxtil: relatórios setoriais*. Recife, FIEPE, s.d. mimeog.
6. LIMA, J. Policarpo. *The National Alcohol Programme: state and capitalism in Northeast Brazil*. s.l., University College London, 1987 (Tese), mimeo.
7. PAMPLONA, Confúcio. *Proálcool. Technical-economic and social impact of the programme in Brazil*. Rio de Janeiro, IAA, 1984.
8. SINDICATO DOS PRODUTORES DE AÇÚCAR E ÁLCOOL DE PERNAMBUCO. *Mercado externo*. Recife, s.d. mimeog.

