

Ajuste necessário

SALOMÃO QUADROS*

A trajetória da ascensão e queda do Proálcool de certa forma se assemelha à trajetória do intervencionismo planificador no Brasil.

O intervencionismo planificador teve seus dias de glória no Brasil ainda nos idos da década de 50. Desde então, o horizonte estratégico sofreu um contínuo encurtamento, até chegarmos aos anos *overnight* do final da década passada e começo da atual. A rigor, parece ter sempre havido no Brasil uma tensão, de início latente, entre as políticas econômicas de curto e de longo prazos. Nos anos 50 o longo prazo levou a melhor, com o plano de metas prevalecendo sobre o plano de estabilização monetária. Nos anos 80, esta dicotomia resolveu-se no sentido inverso.

A trajetória de ascensão e queda do Proálcool de certa forma se assemelha à trajetória do intervencionismo planificador no Brasil. Refém de conveniências passageiras, o Proálcool foi vítima nem tanto de suas próprias inconsistências e contradições mas, sobretudo, da sinuosidade de propósitos das políticas macroeconômicas.

O intervencionismo em economias mistas encontrou firme suporte técnico e político nos anos dourados do pós-guerra. Tornou-se, desde então, lugar-comum a afirmação de que países em desenvolvimento são assolados por falhas de mercado, que devem ser corrigidas pela ação governamental. Além das falhas de mercado tradicionais, como bens públicos e externalidades, nos países em desenvolvimento grande parte da população vive em condições de pobreza e sem acesso a bens ou serviços considerados meritórios. Esses fatores, combinados, potencializam um ânimo intervencionista que se realiza em intensidades diferentes de país para país.

*Chefe do Banco de Dados IBRE/FGV.

O Proálcool foi vítima muito menos de suas próprias inconsistências e contradições do que da sinuosidade de propósitos das políticas macroeconômicas.

Na história brasileira recente, o grande sucesso intervencionista foi a solução da chamada falha de coordenação, fenômeno que se manifesta nas etapas preliminares da industrialização. As imperfeições de mercado que caracterizam certas atividades, como retornos crescentes de escala, inibem o florescimento de inúmeros setores. Nessas condições, o Estado assume a dianteira, coordenando investimentos privados ou, a depender das preferências políticas, investindo ele próprio.

A solução da falha de coordenação não implica, *a priori*, ampliação da propriedade estatal. O prof. Octavio Gouvêa de Bulhões, no início dos anos 50, foi, ao mesmo tempo, defensor da necessidade da ação coordenadora por parte do Estado e adversário da criação das grandes estatais do setor de infra-estrutura. Dificilmente, contudo, o caminho deixa de ser estatizante.

Outro exemplo de intervenção bem-sucedida, já agora em plena fase de instabilidade econômica, foram os programas de incentivo às exportações, em especial o Befiex. Para fazer jus às várias formas de isenção tributária, grandes empresas se comprometeram com metas de exportação a longo prazo, e essas metas foram virtualmente ultrapassadas. As empresas integrantes do programa viram-se de tal modo engajadas que algumas delas, como as multinacionais da indústria automobilística, foram obrigadas a alterar procedimentos em outros países para não deixar de honrar compromissos assumidos no Brasil.

Os exemplos de sucesso recém-lembrados, no entanto, não podem ser generalizados. O histórico de intervenções governamentais, em escala mundial, não acumulou saldo favorável. Nos anos 80 sedimentou-se a percepção de que, em muitos casos, a despeito da falha de mercado, a interferência governamental poderia conduzir a uma situação ainda menos desejável alocativamente. Tratava-se das agora corriqueiras falhas de governo, que se formam tanto pela imprevisibilidade das reações do setor privado à intervenção governamental como pela incapacidade dos governos de comandarem suas máquinas burocráticas. Estas seriam "capturadas" pelos setores que deveriam controlar.

A agroindústria canavieira é regulamentada pelo Estado brasileiro pelo menos desde os anos 30, com a fundação do Instituto do Açúcar e do Álcool. Nos anos 60, surgiu o Fundo Especial de Exportação, destinado prioritariamente a amortecer os impactos das flutuações mais bruscas do preço do açúcar no mercado mundial. No início dos anos 70, as cotações do açúcar atingiram níveis até então impensáveis. Como toda oferta cria sua própria demanda, os saldos do fundo passaram a financiar

a expansão e a modernização do parque moageiro. A euforia causada pela enxurrada de dólares (em 1974 o açúcar respondeu por quase 20% da pauta de exportações do país) acabou levando ao superdimensionamento do setor.

A ociosidade que logo se delineou tornou-se objeto de preocupação das lideranças empresariais do setor. O fim do milagre econômico e as pressões crescentes sobre o balanço de pagamentos formaram o pano de fundo ideal para o lançamento do Proálcool. Em 1975 estabeleceu-se uma paridade fixa entre os preços do açúcar e do álcool, medida que precedeu em poucos meses a instituição do programa. Como o álcool não substituía os demais derivados do petróleo, que, por sabidas razões, são produzidos em proporções fixas, o aparecimento do programa pode ser entendido como o resultado das pressões do setor açucareiro.

O programa ganhou maior impulso ainda nos anos 70, com a decisão governamental de incentivar a fabricação de carros movidos a álcool hidratado. Essa decisão, instrumentalizada por meio de isenções fiscais e linhas de crédito especiais, deu ao programa uma base de sustentação mais duradoura. De 1979 para 1980 a produção de automóveis a álcool saltou de 5 para 25% do total. A ociosidade rapidamente se converteu em gargalo e projetos para construção de destilarias, nessa fase já desvinculadas das usinas, eram aprovados com invejável generosidade. Outra vez a euforia turvou a razão e muitas destilarias, hoje sucatas inadimplentes, foram autorizadas a operar em regiões onde jamais se plantara um pé de cana.

Neste ponto cabe um comentário. Erros de planejamento que ocasionam graves superdimensionamentos acontecem com quase todos os governos que escolhem setores para incentivar. Em 1979, o governo da Coréia do Sul decidiu que deveria estimular a expansão da indústria pesada e recorreu outra vez ao seu arsenal de medidas discricionárias que, em décadas anteriores, havia proporcionado bons resultados. Dessa feita, porém, o fracasso logo se evidenciou e a Coréia registrou dois anos de recessão, em meio a mais de 30 de crescimento expressivo. A necessidade de manter o setor externo competitivo fez com que a Coréia não adiasse medidas corretivas. O Brasil, que vem desmontando parcimoniosamente sua blindagem autárquica, quase sempre conseguiu retardar os momentos de ajuste.

Para que se analise os desdobramentos futuros do Proálcool e se decida acerca deles, há que se ter em conta o processo político de redesenho filosófico e institucional do Estado brasileiro ora em curso.

A competição pela terra foi escolhida pelos primeiros críticos do Proálcool como seu mais visível calcanhar-de-aquiles. De fato, no estado de São Paulo, registrou-se ao início dos anos 80 um movimento simultâneo de deslocamento de culturas alimentares e concentração fundiária. Vale lembrar que, antes de a cana firmar-se como a matéria-prima por excelência para a fabricação de álcool, travou-se acalorado debate acerca das possíveis alternativas vegetais. Houve um momento em que a mandioca despontou como concorrente sério da cana, por suas virtudes econômicas e sociais.

Entre o segundo choque do petróleo e a crise da dívida externa, em que pese o efeito da recessão, o Proálcool permaneceu incentivado, com os preços tanto da cana quanto do álcool praticamente inalterados. A deterioração do cenário macroeconômico que se seguiu tornou problemática a articulação entre as diversas partes integrantes do programa. Entre 1983 e 1985, a produção foi vigorosamente impulsionada, enquanto as montadoras de veículos tentavam modestamente recompor os patamares de produção do início da década. Entre 1985 e 1988, a produção de álcool estagnou, ao mesmo tempo que o consumo crescia quase 50%.

Para complicar ainda mais as coisas, deu-se o choque inverso do petróleo e os preços caíram a menos de US$10 o barril, depois de terem ultrapassado a marca dos US$35. Dificilmente um programa substituidor de petróleo se justificaria sem uma revisão de preços relativos. O ajuste de preços relativos e o controle de preços públicos em geral, componente heterodoxo do combate a uma inflação galopante, montaram então a armadilha fatal. Ainda em 1989, o desabastecimento não pôde ser contornado e o programa foi duramente atingido em sua credibilidade. A fração de carros movidos a álcool que saem das linhas de montagem é atualmente inferior a 5%.

Para que se analise os desdobramentos futuros do Proálcool e se decida acerca deles, há que se ter em conta o processo político de redesenho filosófico e institucional do Estado brasileiro, ora em curso. Ao fim deste processo, deverão emergir novos critérios de classificação de prioridades para intervenção. Como conseqüência, a defesa de qualquer programa governamental, e o Proálcool não tem por que escapar à regra, deverá ser acompanhada de uma rigorosa contabilidade de custos e benefícios, privados e sociais. Ao longo dessas linhas, pode-se tentar demonstrar, por exemplo, que o programa tem um brilhante futuro exportador.

Por outro lado, se a ação estatal não se transformar, qualitativa e quantitativamente, as iniciativas destinadas a revigorar o Proálcool serão percebidas (porque serão isto de fato) como casuísmos temporários a serem sucedidos por outros e outros mais. Neste cenário, medidas fiscais em favor do programa terão sempre duração incerta, podendo ser revogadas ao sabor das inflexões da conjuntura. Não há como dissociar o destino do Proálcool dos resultados do processo de reorganização do Estado.