

PROGRAMA NACIONAL DO ÁLCOOL E ESTABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL NA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA

*Júlio Maria Martins Borges**

I. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), até o presente momento, tem se caracterizado, vez por outra, por indefinições e incertezas. Fica a impressão, muitas vezes, de que se criou um programa sem o devido suporte técnico e econômico, mas com elevado conteúdo político.

O que se pretende com este artigo é tentar esclarecer e ordenar as diferentes afirmações e críticas, muitas vezes conflitantes e inconseqüentes, que são feitas sobre o Programa Nacional do Alcool. Em outras palavras, pretende-se analisar seu desempenho e discutir alguns de seus fundamentos, procurando caracterizar sua viabilidade técnica, econômica e social e sua identificação como instrumento de política de estabilização da renda no setor açucareiro-alcooleiro e manutenção do equilíbrio de curto prazo entre oferta e procura de açúcar nos mercados interno e externo, e como instrumento da política energética no país.

MATERIAL E MÉTODO UTILIZADOS NA ANÁLISE

Os dados utilizados no presente estudo foram, em sua maioria, obtidos de publicações de órgãos oficiais envolvidos no Programa Nacional do Alcool. Além disso, foram utilizados resultados publicados de estudos e pesquisas desenvolvidas no país e no exterior por instituições interessadas no problema energético do mundo capitalista, cabendo citar a COPERSUCAR, o MIT e CIA.

Os únicos dados utilizados, e não publicados, foram aqueles obtidos diretamente de projetos de investimentos em destilarias de álcool,- de usinas e destilarias associadas à COPERSUCAR. Esses projetos foram encaminhados aos agentes financeiros do PROÁLCOOL, estando todos eles já financiados ou em vias de financiamento.

O método utilizado no trabalho foi o de descrever e analisar, comparativamente, os dados e resultados disponíveis, procurando obter elementos que fundamentassem e dessem condições para entender e avaliar o Programa Nacional do Alcool.

RESULTADOS OBTIDOS

Quanto à Burocracia do PROÁLCOOL

O Programa Nacional do Alcool tem apresentado indefinições quanto a objetivos, metas, montante de recursos, órgãos oficiais envolvidos e critérios de enquadramento (autorização para instalação) e financiamentos. Estas indefinições têm acarretado como conseqüência um tempo relativamente longo para enquadramento e financiamento dos projetos de destilaria: cerca de um ano e três meses nas safras 1975/76 e 1976/77 e de dez meses na safra 1977/78. Esta tendência de aumento de eficiência burocrática verificou-se também na última safra 1978/79.

* Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Econômicas da COPERSUCAR, empresa que forneceu as condições materiais para realizar o presente artigo. Professor-Assistente do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

Das três fases por que passa o projeto de destilaria, a fase de financiamento foi sempre a que mais consumiu tempo, representando no mínimo 49% e no máximo 55% do tempo total.

Quanto ao Papel da Empresa Privada

O setor açucareiro-alcooleiro, pressionado pela redução na produção potencial de açúcar, decorrente de um mercado internacional bastante desfavorável aos países exportadores, e tendo em vista manter estável o nível de lucro previsto e, conseqüentemente, o nível de emprego e renda, sentiu a necessidade de implantar destilarias de álcool mais rapidamente do que a burocracia do PROÁLCOOL permitia. Enquanto crescia o recalque na produção potencial de açúcar ao longo do período 1977/79, crescia também o grau de antecipação do empresário aos recursos financeiros do Programa.

A maior parte (no mínimo 50%) dos investimentos das destilarias analisadas já estava realizada quando os projetos foram contratados com os Agentes Financeiros. Esta participação dos investimentos antecipados e realizados com recursos próprios ou de terceiros, com alto custo, atingiu valores crescentes ao longo do período, chegando nas últimas duas safras a valores superiores a 75%.

Quanto ao Mercado Mundial de Energia

Inicialmente, deve ser destacado que o petróleo ainda é uma fonte de energia relativamente barata e disponível. Estudos existentes sobre o mercado internacional de combustíveis fósseis dão conta de que, na década de 80, a oferta de petróleo deverá igualar-se à demanda e, como conseqüência, uma pressão econômica por preços mais elevados far-se-á sentir. Nestas condições de mercado, o esgotamento das reservas atuais e outras previstas para serem incorporadas às reservas atualmente conhecidas ocorreria por volta do ano 2050.

Um primeiro resultado que pode ser sugerido seria o de que, num prazo médio, até 1985, os preços do petróleo poderiam ser elevados por razões políticas e econômicas, decorrentes, quase que de forma exclusiva, do uso de monopólio da OPEP.

Num prazo mais longo, e aí um segundo resultado se pode inferir, haveria duas tendências opostas atuando sobre os preços do petróleo: uma, o esgotamento das atuais reservas, que puxaria os preços para cima; outra, a descoberta de novas reservas e outras fontes alternativas de energia, que dariam condições para que os preços dos combustíveis e, particularmente, do petróleo, não sofressem aumentos bruscos e imprevisíveis e, ao mesmo tempo, garantiriam o suprimento da energia consumida no mundo.

Quanto aos Usos Possíveis do Álcool

Quando se pensa na produção do álcool para substituir petróleo importado e seus derivados, a alternativa ótima para o país, do ponto de vista de segurança nacional, independência energética e economia de divisas, seria aquela que permitisse a substituição de todo o petróleo importado e seus derivados. Em termos de estimativas atuais, esta medida estaria representando uma economia de divisas da ordem de 7 bilhões de dólares anuais.

Contudo, a possibilidade técnica de se adotar esta alternativa, no curto prazo, é remota, pois não se dispõe ainda de informações e experimentação necessárias à implementação eficiente da alternativa. No médio e longo prazos, o país adquiriria excelentes condições para substituir todos os derivados de petróleo, pois o conhecimento técnico e a experimentação já estariam dominados, os custos de produção das fontes alternativas de energia seriam reduzidos a um mínimo e o preço do petróleo, em função de sua escassez, poderia estar suficientemente elevado para justificar a medida, também do ponto de vista estritamente econômico.

No curto prazo, o país tem três opções para maximizar o montante de divisas gerado para cada litro de álcool produzido - que já gerou, por conseguinte, renda e emprego no setor açucareiro-alcooleiro. As três opções seriam:

- a) exportação direta do álcool;
- b) exportação direta da gasolina, e outros derivados substituídos pelo álcool;
- c) redução da importação de petróleo bruto e, concomitantemente, aumento da importação de derivados de petróleo não substituídos internamente.

Quanto à Viabilidade do Programa Nacional do Álcool

A viabilidade técnica de se utilizar o álcool em grande escala como mistura à gasolina em até 20% ou em motores de veículos movidos a álcool está comprovada. Mesmo sua utilização na indústria química é tecnicamente viável. Outros usos do álcool, como a mistura do óleo diesel ou óleo combustível, a produção de gás de rua em substituição à nafta, a sua utilização em turbinas para gerar eletricidade, carecem de maior experimentação e tempo para aplicação em larga escala.

A produção de álcool direto de cana-de-açúcar em destilarias autônomas, do ponto de vista privado e considerando preços e custos atuais, é uma alternativa de investimentos economicamente viável, porém ainda pouco atrativa. Apresenta unia taxa de retorno, sem considerar os efeitos dos financiamentos a juros subsidiados de, aproximadamente, 8% ao ano. Do ponto de vista da sociedade como um todo e sob uma perspectiva de elevação dos preços do petróleo e seus derivados no médio e longo prazos, a opção torna-se economicamente mais viável e competitiva para recursos escassos de usos alternativos. Do ponto de vista de segurança nacional e independência energética, a produção de álcool direto de cana-de-açúcar em destilarias autônomas se justifica plenamente.

A produção de álcool em destilarias anexas às usinas é economicamente viável sob duas condições: primeiro, quando se produz o álcool a partir do melaço, subproduto do açúcar; segundo, quando se produz o álcool diretamente da cana-de-açúcar e se utilizam, para tanto, máquinas, equipamentos, instalações e outros recursos ociosos da usina. Uma situação como esta última ocorre toda vez que o mercado internacional de açúcar está desfavorável aos países exportadores e as exportações de açúcar, globais e por país, ficam desestimuladas. Nestas condições, usar os recursos virtualmente ociosos da usina representa a possibilidade de moer toda a cana disponível para o açúcar não exportado e manter pleno emprego de fatores no setor açucareiro-alcooleiro, garantindo, assim, sua estabilidade econômica, financeira e social.

A viabilidade marginal de investimento em destilarias anexas, para aproveitar capacidade ociosa existente, vai depender, basicamente, do montante de recursos ociosos que estariam disponíveis nas usinas de açúcar para a produção de álcool direto. A rentabilidade marginal dos investimentos em destilarias anexas tem variado entre um mínimo de 10% ao ano e um máximo de 50% ao ano, sem considerar os efeitos dos financiamentos a juros subsidiados.

A flexibilidade álcool-açúcar exportável é uma vantagem adicional do PROÁLCOOL, que o governo pode utilizar da forma que melhor lhe convier. Para o empresário do setor basta que exista unia efetiva paridade econômica de preços entre açúcar e álcool, para que as metas de governo sejam perfeitamente cumpridas. A expectativa é de que deverão ser produzidas quantidades de açúcar e álcool que atendam, da melhor forma possível, as necessidades do país, de abastecimento dos mercados internos de açúcar e álcool e de exportações. É para isto que existe o controle governamental do setor, e só assim ele se justifica.

A flexibilidade álcool-açúcar exportado, em termos de produção potencial de açúcar, representa 3 milhões de toneladas, ou, aproximadamente, 30% da capacidade de moagem de cana das usinas; em termos de álcool, representa 1,85 bilhões de litros, o que equivale a 12% do consumo atual de gasolina do país.

O investimento necessário em destilarias anexas, para permitir esta flexibilidade, não compromete a rentabilidade da unidade industrial como um todo: a taxa de retorno sobre investimento total em capital fixo e de giro passa, na pior das hipóteses, de 8% para 7% ao ano, como consequência da ociosidade gerada ou na fabricação do açúcar ou na destilaria.

A utilização de 30% da capacidade de moagem instalada no país para açúcar ou álcool garante a manutenção de um total de 100.000 empregos diretos no setor, sendo 75% na lavoura de cana e 25% na indústria. Por outro lado, garante a manutenção de uma renda interna bruta mínima, a preços de mercado, de, aproximadamente, Cr\$ 1 6 bilhões, sendo 70% na lavoura e 30% na indústria. Do total da renda gerada, cerca de Cr\$ 5 bilhões são salários (com encargos). Considerando-se uma população dependente de 400.000 pessoas, tem-se uma renda "per capita" anual de US\$ 1.600,00.

Quanto aos Objetivos e Metas do Programa Nacional do Álcool

A meta inicialmente fixada para o PROÁLCOOL, de 3 bilhões de litros em 1980, está sendo ultrapassada na presente safra 1979/80, quando se prevê uma produção de 3,8 bilhões de litros de álcool.

Os projetos já enquadrados pela Comissão Nacional do Álcool chegam a 5 bilhões de litros e este volume é mais que suficiente para atender a demanda efetiva de álcool: substituição de gasolina, total e parcial, em até 20%; utilização na indústria química e em outros ramos tradicionalmente consumidores de álcool; exportação e uso doméstico.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A burocracia do PROÁLCOOL tem gasto, em média, de 10 a 15 meses para analisar, aprovar e financiar projetos de destilaria. Este tempo parece relativamente longo, principalmente quando se sabe que o setor é totalmente controlado pelo governo, conhecedor da viabilidade técnica e econômica do empreendimento. Se houvesse a definição de padrões para a análise técnica e econômica, construídos com flexibilidade e realisticamente atualizados, muito se poderia ganhar, em termos de agilização do Programa.

A implantação de um projeto único, a ser apresentado simultaneamente à CNAL e ao Agente Financeiro, teria permitido ganhar de 3 a 4 meses no tempo gasto para enquadramento e financiamento da grande maioria dos projetos de destilaria.

O sucesso obtido no cumprimento das metas do PROÁLCOOL deveu-se, em grande parte, aos recalques na produção de açúcar e ao empresário do setor açucareiro-alcooleiro, que decidiu fazer os investimentos em destilarias antes de receber os recursos financeiros do PROÁLCOOL. Com tal procedimento, foi garantida a moagem de toda a cana disponível, foi garantida a manutenção do pleno emprego de fatores e da renda no setor, mas foram aumentados os custos financeiros dos projetos, pois os investimentos antecipados foram realizados com recursos de custo mais elevado.

Pode-se aceitar, como mais provável, que, no curto prazo, o petróleo se constitua numa fonte de energia relativamente barata e disponível para o usuário. No longo prazo, o preço do petróleo e sua escassez deverão atingir níveis suficientemente altos para viabilizar economicamente outras formas alternativas de energia.

As vendas externas de álcool e gasolina, nas condições em que têm sido feitas, representam a opção que, no curto prazo, maximizaria o volume de divisas por litro de álcool produzido. No médio e longo prazos, seguramente, o país terá opções bem mais atraentes para o uso do álcool, principalmente levando-se em conta as vantagens comparativas que desfruta na obtenção de fontes renováveis de energia e a "crise" do petróleo, que se prenuncia para meados da década seguinte.

A produção de álcool direto de cana-de-açúcar em destilarias autônomas, do ponto de vista da sociedade como um todo e sob a perspectiva de elevação dos preços do petróleo e derivados no médio e longo prazos, é uma opção economicamente viável e competitiva para recursos escassos de usos alternativos. Do ponto de vista da independência energética baseada em álcool, é a única opção que resta, já que as destilarias anexas estão próximas de esgotarem seu papel em acréscimos de produção.

A produção do álcool direto de cana-de-açúcar é viável em destilarias anexas, de um ponto de vista privado e a preços e custos atuais, desde que se aproveitem recursos ociosos das usinas, os quais seriam utilizados para a produção de açúcar exportável.

A política de utilizar alternativamente recursos disponíveis no setor açucareiro-alcooleiro para a produção de álcool direto ou açúcar de exportação permite manter a estabilidade de renda e emprego no setor e otimizar o atendimento dos mercados internos e externo de açúcar, sem qualquer prejuízo para o atendimento do mercado interno de petróleo e derivados. A desvantagem da política, para o setor como um todo, seria a de criar uma ociosidade forçada, ou na parte de fabricação de açúcar ou na parte de destilaria. Esta ociosidade, contudo, dada sua pequena importância relativa, não é decisiva para qualquer mudança comprometedora na rentabilidade do setor como um todo.

Até a presente safra 1979/80, o Programa Nacional do Álcool teve um bom desempenho, relativamente a outros programas do governo e às suas metas previstas. Duas circunstâncias favoráveis, além daquela já mencionada de antecipação do empresário aos recursos do PROÁLCOOL, contribuíram para isto: do lado da oferta, existia a disponibilidade de matéria-prima e capacidade instalada ociosa junto às usinas de açúcar, que favoreceram a rápida expansão da produção do álcool; do lado da demanda, foi possível utilizar o álcool, basicamente, em mistura à gasolina, o que não apresenta maiores dificuldades técnicas e econômicas.

A partir de agora, o PROÁLCOOL terá dificuldades bem maiores pela frente. Uma delas é a própria definição de seus objetivos e metas, que, necessariamente, têm que levar em conta o planejamento do setor energético como um todo e o próprio planejamento do desenvolvimento sócio-econômico do país. Objetivos e metas propostos para o PROÁLCOOL, de forma isolada, poderão ter elevado custo social para a Nação.

Uma segunda dificuldade refere-se à oferta. Até agora o aumento da produção de álcool foi obtido em destilarias anexas às usinas de açúcar, em substituição do açúcar exportável e mesmo do açúcar para o mercado interno, neste caso, para evitar estoques excessivos. De agora em diante, como não mais se poderá obter álcool às custas do açúcar, sob pena de sacrificar o abastecimento interno do produto, todo o acréscimo na produção de álcool deverá ser feito através de destilarias autônomas, que exigem um período de tempo para operação a plena capacidade bem maior que aquele exigido pelas destilarias anexas.

Finalmente, uma outra dificuldade apresenta-se do lado da demanda. Apesar do álcool ser um combustível líquido, substituindo o petróleo com maior facilidade, deve ser lembrado que ainda não se dispõe de conhecimentos técnicos ou das condições técnicas necessárias para a utilização eficiente do álcool em grande escala, em outros usos, que não aqueles em substituição parcial ou total à gasolina.

Numa situação de indefinições, ou de definições pouco substantivas e inconsistentes, uma conseqüência parece certa: o país poderá perder a oportunidade de se preparar com antecedência e sem precipitações, com critérios e com eficiência, para atender às necessidades do setor energético e do seu desenvolvimento econômico e social.

O Programa Nacional do Alcool, entendido como uma solução permanente e definitiva, tem se delineado como uma alternativa econômica válida para o país, particularmente sob uma perspectiva de médio e longo prazos e sob uma ótica de custos sociais. Do ponto de vista de segurança nacional e de redução do grau de dependência externa, o Programa está acima de qualquer suspeita. Por conseguinte, a questão que se coloca hoje parece que não seria bem continuar ou não com o Programa; a questão que se coloca e cuja solução é urgente refere-se a como desenvolver o Programa daqui para a frente, particularmente quanto aos objetivos, metas, prazos e recursos financeiros colocados à sua disposição.