

AS POLÍTICAS DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA E O PROÁLCOOL NO BRASIL

SÍLVIO CARLOS BRAY

ENÉAS RENTE FERREIRA

DAVI GUILHERME GASPAR RUAS



M nesp
Carlia
Publicações

AS POLÍTICAS DA AGROINDÚSTRIA
CANAVIEIRA E O PROÁLCOOL
NO BRASIL

AS POLÍTICAS DA AGROINDÚSTRIA
CANAVIEIRA E O PROÁLCOOL
NO BRASIL

Sílvia Carlos Bray
Enéas Rente Ferreira
Davi Guilherme Gaspar Ruas

2000

U^{nesp}
M^{atília}
P^{ublicações}

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

Copyright © 2000 Sílvio Carlos Bray, Enéas Rente Ferreira, Davi Guilherme Gaspar Ruas

Diretor: Antônio Geraldo de Aguiar

Vice-Diretora: Arlêta Nóbrega Zelante

Conselho Editorial: Francisco Luiz Corsi (Presidente)
Dagoberto Buim Arena
Edevaldo Donizeti dos Santos
Maria Eunice Quilici Gonzales
Maria Lucia Gonçalves Balestriero
Plácida L. V. A. da Costa Santos
Vanda Maria Silveira Reis Fantin
Vanderlei Geraldo Martins

Assessoria Técnica: Maria Luzinete Euclides (Bibliotecária)

Editoração Eletrônica
e Arte Final: Edevaldo Donizeti dos Santos
Edson Ricardo Peixoto

Produtor Gráfico: Alípio Prado

© 2000 Unesp-Marília-Publicações
Av. Hygino Muzzi Filho, 737
CEP 17525-900 - Marília - SP
Tel. (014) 421-1203
e-mail: publica@marilia.unesp.br

Todos os direitos reservados. É vedada, nos termos da lei, a reprodução total ou parcial deste livro sem a expressa autorização dos editores.

B827a Bray, Sílvio Carlos

As políticas da agroindústria canavieira e o PROÁLCOOL no Brasil / Sílvio Carlos Bray, Enéas Rente Ferreira e Davi Guilherme Gaspar Ruas. -- Marília : Unesp-Marília-Publicações, 2000.

104p. ; 21cm.

ISBN: 85-86738-14-X

I. Indústria - produção. 2. Agroindústria canavieira. 3. Proálcool. 4. Industrialização - política. I. Ferreira, Enéas Rente. II. Ruas, Davi Guilherme Gaspar. III. Universidade Estadual Paulista.

DOI: <http://doi.org/10.36311/2000.85-86738-14-X>

CDD - 338.9

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
AS ORIGENS E AS INFLUÊNCIAS DO DIRIGISMO ESTATAL NAS POLÍTICAS AÇUCAREIRAS E ALCOOLEIRAS	5
1 As primeiras tentativas: do consumo doméstico a produto energético	7
2 O deslocamento da produção açucareira do Norte para o Sul e os primórdios da ação estatal: o início da industrialização do álcool - motor.	8
3 A criação da Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CPDA).	12
4 A criação do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA).	14
5 O Instituto do Açúcar e do Álcool e o Estado Novo: o Estatuto da Lavoura Canavieira.	17
6 O Instituto do Açúcar e do Álcool e a Segunda Guerra Mundial	19
7 A fase liberalizante e a expansão do açúcar e do álcool.	22
O PERÍODO DE CRESCIMENTO, CONSOLIDAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS USINAS DE AÇÚCAR E ÁLCOOL	29
1 O intenso crescimento e a transferência do eixo da agroindústria canavieira para o Centro - Sul de 1950 a 1959.	31
2 A abertura do mercado externo e os primeiros indícios de modernização das áreas canavieiras de 1960 a 1968.	37
3 O avanço do processo de capitalização da agroindústria açucareira-alcooleira de 1969 a 1974.	44
CAMINHOS E DESCAMINHOS DO PROÁLCOOL	53
1 A criação do PROÁLCOOL.	55
2 A primeira fase do PROÁLCOOL: de 1975 a 1979.	57
3 A segunda fase do PROÁLCOOL: de 1980 a 1985.	64
4 O PROÁLCOOL após 1986.	71
SÃO PAULO: O PRINCIPAL CENTRO AÇUCAREIRO E ALCOOLEIRO NACIONAL	83
1 A criação do PRÓ-OESTE na segunda fase da implantação do PROÁLCOOL	87
2 A criação e o papel do Conselho Estadual de Energia após 1984.	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
BIBLIOGRAFIA	101

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - Produção brasileira de açúcar nas safras 1925/26 e 1936/37 nos estados brasileiros.....	11
TABELA 2 - Participação dos grandes Estados produtores de açúcar no total do país e sua variação no período.....	24
TABELA 3 - Produção, número de unidades e média de produção das Usinas e Destilarias Anexas e Autônomas do Brasil - Safra 1950/51.....	35
TABELA 4 - Produção, número de unidades e média de produção das Usinas e Destilarias Anexas e Autônomas do Brasil - Safra 1959/60.....	36
TABELA 5 - Produção, número de unidades e média de produção das Usinas e Destilarias Anexas e Autônomas do Brasil - Safra 1968/69.....	42
TABELA 6 - Processo de incorporação e fusão da usina de açúcar e álcool do país, ocorrido no período das safras 1950/51 a 1974/75.....	46
TABELA 7 - Produção, número de unidades e média de produção das Usinas e Destilarias Anexas e Autônomas do Brasil - Safra 1974/75.....	50
TABELA 8 - Caracterização da capacidade ociosa das destilarias brasileiras, na safra 1973/74 em litros.....	51
TABELA 9 - Número de projetos de destilarias anexas e autônomas, aprovados pela CENAL no período de 1975 a 1979.....	59
TABELA 10 - Produção de álcool e a participação dos estados no total brasileiro nas safras 1975/76, 1979/80 e 1985/86.....	61
TABELA 11 - Distribuição dos projetos enquadrados pela CENAL, com financiamentos contratados em termos de número e valor em ORTN, até 31/12/1985.....	69
TABELA 12 - Produção brasileira de açúcar das safras 1985/86 a 1994/95.....	72
TABELA 13 - Produção de álcool nas safras 1987/88, 1994/95 nos estados brasileiros.....	75

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - Produção de açúcar de usinas nos principais Estados brasileiros, nas Safras 1930/31, 1940/41 e 1952/53.....	27
FIGURA 2 - Número de destilarias e produção de álcool dos estados do Brasil na safra 1975/76.....	62
FIGURA 3 - Número de destilarias e produção de álcool dos estados do Brasil na safra 1979/80.....	63
FIGURA 4 - Número de destilarias e produção de álcool dos estados do Brasil na safra 1985/86.....	68

FIGURA 5 - Exportações de açúcar pelas Regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul, nas safras 1985/86 a 1994/95	73
FIGURA 6 - Número de destilarias e produção de álcool dos estados do Brasil na safra 1987/88.....	76
FIGURA 7 - Número de destilarias e produção de álcool dos estados do Brasil na safra 1994/95.....	77
FIGURA 8 - Percentual de vendas de veículos a álcool no mercado interno, período de 1984 a 1998.....	79
FIGURA 9 - As áreas canavieiras do Brasil, produtoras de açúcar e álcool em 1995.....	80
FIGURA 10 - As tradicionais áreas canavieiras do Estado de São Paulo	86
FIGURA 11 - PRÓ-OESTE: As regiões prioritárias para a implantação de destilarias de álcool no Estado de São Paulo - 1980	88
FIGURA 12 - A produção de álcool no Estado de São Paulo nas áreas tradicionais e do PRÓ-OESTE, nos anos de 1974/75, 1979/80, 197/88, 1992/93 e 1997/98	95

INTRODUÇÃO

O presente livro é uma contribuição ao estudo das políticas açucareiras e alcooleiras e seus reflexos nas áreas canavieiras do País.

Reverendo o seu histórico neste século XX, podemos ver que a intromissão do Estado brasileiro no controle e direcionamento da cultura canvieira só passou a ocorrer no início dos anos 30, com a criação da Comissão de Defesa da Produção de Açúcar e Álcool que, em 1933, se transformou no Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA). O IAA foi o órgão direcionador da cultura canvieira e da produção açucareira e alcooleira até a sua extinção, no início dos anos 90, pelo Presidente Collor.

Com a criação do IAA foram tomadas, no início dos anos 30, as primeiras medidas para a introdução do álcool como combustível para os veículos automotivos.

Nos anos 40, o Estado brasileiro implementou várias medidas no sentido de dinamizar a produção açucareira/alcooleira do País. Entre essas determinações, destacamos a criação do Estatuto da Lavoura Canvieira, cujo papel tornou-se importante após a 2ª Guerra Mundial, quando o Centro-Sul açucareiro/alcooleiro ampliava a sua participação no cenário nacional e concorria com a hegemonia da tradicional agroindústria açucareira/alcooleira do Norte-Nordeste.

A partir da década de 50, a modernização acelerada do Centro-Sul açucareiro tornou-se, além do maior mercado produtor, também o maior mercado consumidor de açúcar e álcool do País. O avanço das indústrias produtoras de equipamentos industriais como a Dedini e Zanini no Estado de São Paulo, a crescente ampliação da racionalização da produção, a busca de novos mercados no exterior e a melhoria técnica nos canaviais deslocaram o eixo açucareiro/alcooleiro nacional para a Região Centro-Sul.

No final dos anos 60 e início dos anos 70, a criação do Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar (PLANALSUCAR) e do Programa de Modernização e Racionalização da Agroindústria Canvieira Nacional foi de fundamental importância para o desenvolvimento do capital monopolista no setor.

No final de 1975 foi criado o Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL),¹ visando o implemento da produção de álcool para veículos automotivos. O referido programa alterou toda a espacialização da cana-de-açúcar, dinamizando a produção alcooleira nos Estados grandes centros consumidores. O PROÁLCOOL passou por várias fases, tendo significativa participação nos rumos energéticos e econômicos do País.

No início do ano de 1996, o setor sucroalcooleiro passou por uma nova crise financeira, com discussão de uma retomada do programa do álcool, face a sua quase desativação no início dos anos 90, com previsão de terminar os subsídios dados ao setor.

Assim, no ano de 1999 o governo brasileiro, juntamente com o setor sucroalcooleiro e indústrias automobilísticas, assinou novo protocolo para incentivo de utilização do veículo a álcool.

¹ Em muitos estudos é utilizada a sigla PNA para o Programa Nacional do Álcool, mas procuramos sempre utilizar a sigla PROÁLCOOL.

AS ORIGENS E AS INFLUÊNCIAS DO
DIRIGISMO ESTATAL NAS POLÍTICAS
AÇUCAREIRAS E ALCOOLEIRAS

O sentido histórico do dirigismo é a consolidação e expansão do capitalismo. O intervencionismo é a condição indispensável para que se processe a industrialização de um país inserido perifericamente no capitalismo mundial. A iniciativa e liderança do Estado foi um momento necessário da ruptura e reintegração da economia nacional com a internacional. ... a hegemonia do Estado não é senão a acentuação de uma categoria essencial do sistema. Como produto e órgão das relações de classes em formação ele se projeta segundo as determinações do tipo de estrutura possível na configuração crítica. (Ianni, 1965, p. 206)

1 As primeiras tentativas: do consumo doméstico a produto energético

A utilização do álcool como combustível começou nas primeiras décadas do nosso século, quando na cidade de São Paulo se realizaram-se as primeiras experiências com esse produto energético nos motores a explosão na Escola Polythécnica. Em 1922, enquanto alguns países europeus pesquisavam o álcool de batata como carburante, o álcool de cana-de-açúcar era testado com sucesso numa viagem experimental que ia da Avenida Paulista ao então distante bairro da Mooca.

Em fins do ano de 1927, foi fundada em Pernambuco a Cooperativa do Álcool Motor, com o fim de produzir bom carburante à base de álcool e promover sua distribuição nas principais cidades do Nordeste. Depois de uma série de experiências em laboratório e em veículos, foi adotada a fórmula denominada “Azulina”, composta basicamente de álcool (85%), éter (10%) e gasolina (5%). O comércio de “Azulina” chegou a 450.000 litros mensais no ano de 1929. Quando da criação da Cooperativa, já existia no Nordeste a comercialização da USGA desde o ano de 1927 (Mattos, 1942). No ano de 1930, no Estado de Pernambuco, havia sete bombas vendendo o USGA (sigla da Usina Serra Grande Alagoas, nome da mistura de 75% de álcool e 25% de éter) e a metade dos 1633 veículos da frota pernambucana rodava com esse combustível alternativo.

A produção do álcool no Brasil, antes do PROÁLCOOL, era o resultado natural da industrialização açucareira, uma vez que o álcool residual ou álcool de melaço é um subproduto da fabricação do açúcar.

Para ser usado como carburante, o álcool produzido nesta época tinha que sofrer um processo de desidratação, isto é, passar de álcool hidratado para álcool anidro ou *absoluto*, retirando-se toda a água, para obter graduação alcóolica superior a 99,5ª Gay-Lussac.

Entretanto, até o início da década de 1930, a produção de álcool era destinada principalmente ao consumo doméstico e a servir de matéria-prima para algumas pequenas indústrias químicas e farmacêuticas que existiam no período inicial da industrialização no Brasil.

2 O deslocamento da produção açucareira do Norte para o Sul e os primórdios da ação estatal: o início da industrialização do álcool-motor

O final da década de 20 e início da de 30 se caracterizou como o período que deu início ao deslocamento da hegemonia da produção açucareira do Nordeste para o Centro-Sul.

A mudança do domínio açucareiro teve como um dos fatores o *mosaico*, uma doença que atingiu e devastou os canaviais brasileiros na década de 20 e 30, e obrigou o país a importar as variedades de cana javanesas, as POJ, para substituir as canas tradicionais.

O *mosaico* transformou o panorama da produção açucareira no país. A renovação total dos canaviais de São Paulo e Rio de Janeiro e o retardamento da substituição da semente de cana nas lavouras nortistas provocaram um verdadeiro deslocamento dos centros produtores nordestinos de açúcar.

Antes da doença *mosaico* ter assolado os canaviais de São Paulo, a média da produção de açúcar no Estado era de 750.000 sacas por ano. Entretanto, com as moléstias dos canaviais a média caiu para 220.000 sacas, com grandes prejuízos aos fabricantes de açúcar, álcool e aguardente.

Com essa decadência da produção canavieira de São Paulo, os preços do açúcar, álcool e aguardente se elevaram, favorecendo os produtores de outros Estados. Com o domínio do *mosaico* nos canaviais paulistas, a partir de 1923, uma suposição geral passou a ocorrer, a de que a indústria açucareira paulista estava completamente falida.

Neste contexto, algumas atitudes foram tomadas: o Norte-açucareiro intensificou o cultivo da cana e os usineiros passaram a investir, melhorando as fábricas e construindo novas usinas, principalmente em Pernambuco (Vizioli, 1930).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que ocorriam essas transformações no norte-açucareiro, o governo paulista se empenhava no combate às moléstias da cana, criando a Estação Experimental em Piracicaba e também promovia intensa campanha de modernização da cultura canavieira paulista.

Portanto, num curto espaço de tempo, que correspondeu à segunda metade dos anos vinte, todos os canaviais de São Paulo foram replantados com novas variedades ricas e resistentes às pragas e moléstias. Ao mesmo tempo, os engenhos e as usinas de açúcar foram reformadas. Assim, a produção açucareira paulista, que tinha sido de 220.000 sacas em 1925, atingiu 1.420.743 sacas no ano de 1929.

A intensificação da produção açucareira, principalmente em Pernambuco, fez com que o volume de açúcar daquele Estado passasse de 3 milhões para 5 milhões de sacas, e o do Brasil de 11 milhões e 500 mil para quase 15 milhões de sacas, dos meados para o final dos anos 20.

Com esse crescimento da produção açucareira, passou a ocorrer uma superprodução em torno de 20% acima do consumo, e uma crise de preços nos mercados nacionais. E sobre a questão da superprodução daquele período, Vizioli (1930, p. 268) analisa da seguinte maneira:

Não tanto devido ao Estado de São Paulo, porque afinal, importando mais de 2 milhões de saccas por ano, precisava de intensificar a sua produção, bem como ressarcir dos enormes prejuízos que sofreu com a irrupção dos mosaicos em seus canaviais. ... Se, por um lado, na sua parte technica, ella é hoje invejável, por outro lado, na sua parte econômica lucha com a crise actual, que reduziu o preço do assucar a um nivel inferior ao seu custo de produção.

Em São Paulo, a luta contra o *mosaico* na década de 20 foi enorme, devido à renovação dos canaviais com as variedades POJ. Por outro

lado, além dos canaviais replantados, tivemos a melhoria técnica das usinas e engenhos, transformando o Estado num grande centro-açucareiro nacional no final dos anos 20.¹

A crise de preços e o problema da superprodução dos Estados açucareiros nordestinos, principalmente Pernambuco (devido à diminuição das exportações internacionais e para o Centro-Sul) abalaram a indústria açucareira nacional no início dos anos 30.

Entretanto, nessa fase de crise do açúcar nacional, tanto a produção paulista como a fluminense continuaram a crescer em ritmo acelerado, executando uma política de auto-abastecimento, uma vez que eram Estados importadores.

A diretriz cada vez mais crescente de racionalização da produção nacional, através da agroindústria açucareira também levou à necessidade de baixar o custo da produção industrial do açúcar com novas e modernas usinas e destilarias de álcool.² A partir da década de 30, aumentou o esforço para tornar o custo da produção da tonelada de cana tão barato que o preço do transporte ficasse anulado. O norte açucareiro, devido à sua localização geográfica, apresentava-se numa situação de inferioridade contínua diante do crescimento do sul açucareiro - grande centro consumidor, através dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (Tabela 1).

O deslocamento da produção açucareira, do Norte para o Sul, acompanhava o deslocamento do eixo econômico do Brasil (Dé Carli, 1973).

¹ Dois fatos contribuíram para o avanço da produção açucareira paulista nos anos 20: 1. A criação da Estação Experimental de Cana em Piracicaba, responsável pela rápida substituição dos canaviais, com novas variedades resistentes e 2. A fundação das Oficinas Dedini, para reparo e reposição, e posteriormente transformada em indústria, voltada a produzir os equipamentos para as agroindústrias após 30.

² Neste contexto, ocorreu a substituição sistemática do açúcar de engenho pelo açúcar de usina. Em 1929/30, 55% do açúcar produzido era de usina e 45% de engenho. Na safra 1935/36 o açúcar de usina atinge 66% do total nacional e em 1947/48 chega a 80%, dando início a grandes transformações econômicas no setor, derivando da expansão da capacidade técnica de produzir das fábricas existentes e da fundação de unidades novas e modernas, como ocorreu no Estado de São Paulo.

A partir da década de 30, com a organização de um Estado centralizador e coordenador das grandes decisões nacionais, passaram a ocorrer o controle e a intervenção na política açucareira e alcooleira nacional.

TABELA 1 - Produção brasileira de açúcar nas safras 1925/26 e 1936/37 nos estados brasileiros.

ESTADO	Safrá 1925/26		Safrá 1936/37	
	sc 60 kg	%	sc 60 kg	%
Pará	1.004	0,02	7.946	0,08
Maranhão	4.368	0,08	7.298	0,08
Piauí	2.231	0,04	1.350	0,02
Ceará	-	-	1.198	0,01
Rio Grande do Norte	1.500	0,03	28.512	0,30
Paraíba	90.000	1,71	139.768	1,46
Pernambuco	2.569.285	48,64	2.122.793	22,23
Alagoas	480.731	9,10	669.535	7,01
Sergipe	345.667	6,55	531.067	5,56
Bahia	659.329	12,48	652.470	6,83
NORTE-NORDESTE	4.154.115	78,65	4.161.937	43,58
Minas Gerais	82.088	1,55	408.229	4,27
Espírito Santo	6.312	0,12	46.436	0,49
Rio de Janeiro	861.070	16,30	2.615.923	27,39
São Paulo	155.348	2,94	2.248.370	23,54
Paraná	-	-	-	-
Santa Catarina	8.152	0,16	47.307	0,50
Rio Grande do Sul	-	-	1.085	0,01
Mato Grosso	14.986	0,28	19.571	0,21
Goiás	-	-	1.359	0,01
CENTRO-SUL	1.127.956	21,35	5.388.280	56,42
BRASIL	5.282.071	100,00	9.550.217	100,00

Fonte: IAA (1936, 1942).

Esse deslocamento do eixo econômico, após a década de 20, representou a integração dos mercados regionais que se organizaram anteriormente, e as novas relações espaciais passaram a ser comandadas pelo centro hegemônico do capital industrial paulista. E Singer diz:

Na primeira fase da nossa industrialização que se pode datar, de modo aproximado, de 1890 a 1920, a economia brasileira se apresentava sob a forma de conjuntos regionais relativamente separados uns dos outros: O Nordeste açucareiro e algodoeiro, o Sul da Bahia cacauero, o Sul produtor de carne e cereais etc. Em cada uma destas economias regionais formou-se um bolsão

industrial, que se aproveitava da própria compartimentação da economia nacional para dominar o mercado regional e crescer até onde os limites destes permitiam.... a indústria regional mais forte, no caso a de São Paulo, começou a penetrar nos outros mercados, superando na concorrência os bolsões industriais que neles prevaleciam. (Singer, 1968, p. 70-1)

Essa fase inicial da ação do Estado no setor, pós 30, está associada à crise açucareira de 1929, quando o país perde o mercado exterior e necessita deslocar o açúcar produzido para o mercado interno, principalmente o açúcar nordestino, distante do principal mercado nacional - o Centro-Sul.

Essa conjuntura veio promover e apressar a chamada industrialização do *álcool-motor*. Dessa maneira, seria dado um destino ao excedente de açúcar e de cana-de-açúcar na substituição da gasolina importada que, dia a dia, via o seu consumo ampliado no mercado interno. Neste momento, o governo federal lançou o Decreto nº 19.717, de 20/02/1931, que estabelecia no geral os seguintes dispositivos básicos:

1. o importador de gasolina deveria adicionar à mesma 5% de álcool de procedência nacional;
2. nos automóveis de propriedade ou a serviço da União, dos Estados e dos Municípios, era obrigatório o consumo do combustível com pelo menos 10% de álcool;
3. Até 31/03/1932, todo o instrumental necessário à montagem de usinas para o fabrico e redestilação do álcool anidro estava isento de impostos e taxas de importação.

3 A criação da Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CPDA)

Com o Decreto nº 20761, de 07/12/1931, o governo federal criou a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar - CPDA, com o objetivo de dar uma nova orientação para o setor canavieiro, uma vez que necessitava conter a queda dos preços. Para tanto, foram criados alguns dispositivos fundamentais para o setor açucareiro nacional:

- a. o apoio financeiro do Banco do Brasil, através do pagamento de uma *taxa* sobre o açúcar, que seria arrecadada e distribuída em financiamentos para a produção açucareira;
- b. as atribuições do CPDA foram estruturadas pelo Decreto nº 21010, de 01/02/1932, com o objetivo de registrar o equilíbrio entre a oferta e a demanda do açúcar, dentro do princípio da limitação da produção;
- c. o Decreto nº 21010 autorizava o Ministério da Agricultura a assinar contratos com entidades particulares para a implantação de destilarias de álcool anidro carburante, e a permissão de incentivos fiscais e tarifários.

Anterior à criação da CPDA, o Ministério da Agricultura, através de resolução em agosto de 1931, criou a Comissão de Estudos sobre o Álcool-motor, centralizando todos os projetos e discussões referentes ao álcool no Brasil.

Em novembro de 1932, novas medidas foram adotadas através do Decreto nº 22152, que criava incentivos para a produção do álcool no país como:

- a. limitava a produção do açúcar face à superprodução;
- b. estimulava e amparava a produção do álcool anidro carburante, como medida de salvar a produção açucareira.

Entretanto, esses primeiros Decretos sobre a produção açucareira e a valorização do álcool não redundaram em resultados representativos até a criação do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) em 1933, devido:

- a. à falta de uma estrutura tecnológica mais desenvolvida e ampliada;
- b. à falta de recursos econômicos do governo federal;
- c. à queda contínua nos preços do açúcar.

Mas, a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar preparou terreno para o surgimento de uma autarquia com maior força e ação, que foi o Instituto do Açúcar e do Álcool.

Essa política econômica que se iniciou no setor açucareiro após a criação da Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CPDA) propiciou a ele um grande impulso. Esse avanço ocorreu através de vários processos

corretivos como: os financiamentos através do Banco do Brasil, as exportações dos excedentes de açúcar a preços de sacrifícios e a transformação em álcool dos excessos de matéria-prima, visando com essa política gerenciadora a estabilidade dos preços do açúcar. Essas estratégias para se atingir a estabilidade dos preços serviram de poderoso estímulo à elevação da produção açucareira e alcooleira que ocorreria em maior escala nas zonas do Centro-Sul, onde os fatores colocados anteriormente tiveram capacidade para uma ação-resposta mais rápida.

4 A criação do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA)

O Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) foi criado através do Decreto do Governo Federal nº 22789, de 01/06/1933. Através do IAA, teve início a fase do planejamento na agroindústria canavieira nacional, quando então a intervenção federal no setor passou a ter um caráter permanente.

Uma das justificativas para a criação do IAA foi a de:

Fundirem em um só órgão, a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar criada pelo Decreto nº 20.761, de 7 de dezembro de 1931, e a Comissão de Estudos sobre o Álcool-motor, instituída por Portaria do Ministério da Agricultura, de 04 de agosto de 1931. (Velloso, 1943, p. 52)

O IAA foi instalado como uma autarquia do governo federal, vinculada inicialmente ao Ministério da Agricultura - passando posteriormente ao Ministério da Indústria e do Comércio - com o objetivo de dirigir, intervir, fomentar e controlar a produção de açúcar e álcool do país.

Esse órgão surgiu para contribuir com a melhoria das condições da agroindústria açucareira nacional e resolver o excedente da produção de açúcar como fomento do álcool combustível, através da estabilização dos preços do açúcar e da construção de novos equipamentos para as destilarias destinadas à produção do álcool.

Portanto, o Instituto do Açúcar e do Álcool visava fundamentalmente, além da questão açucareira, o problema da intervenção e controle da economia alcooleira, influenciando desde os preços até a

comercialização, assistência técnica e financeira aos usineiros interessados na produção do álcool anidro carburante.

Os recursos destinados ao financiamento dos objetivos programáticos do IAA, como a defesa da produção açucareira e a expansão da produção do álcool anidro, foram conseguidos através da cobrança de uma taxa sobre o saco de açúcar produzido no país e via taxação de cada litro de gasolina importada.

Com o objetivo de incrementar no país, a produção e o consumo do álcool-motor, no país, o Instituto do Açúcar e do Álcool passou a desempenhar as seguintes atribuições:

- a. instalar de destilarias centrais de grande porte para a produção e desidratação do álcool;
- b. dar cobertura financeira às cooperativas, sindicatos, empresas e produtores de cana-de-açúcar para a instalação de novas unidades de produção de álcool anidro carburante;
- c. instalar e manter as bombas de álcool-motor nos postos de gasolinas.

O poder de fiscalização do IAA foi reforçado pelo Decreto nº 23664, de 29/12/1933, quando passou a ser obrigatório o cadastramento de todas as fábricas de açúcar, álcool e aguardente. O referido decreto, também, disciplinava a produção do açúcar em todo o país e regulamentava o consumo e as misturas do álcool carburante.

Os dirigentes do IAA viam no álcool-motor, o carburante nacional e, ao mesmo tempo, a solução definitiva para o problema da transformação do excesso de produção de açúcar que não encontrava escoadouro. Por outro lado, a Presidência do Instituto do Açúcar e do Álcool destacava que as novas destilarias anexas às usinas, como as grandes destilarias centrais de álcool-motor, não se instalariam e nem cresceriam com a mesma dinâmica em que se expandia a produção de açúcar, e sim haveria a necessidade de se limitar a produção através das cotas. Com essa política, o IAA passou a ter o apoio dos usineiros paulistas, que viam na limitação da produção do açúcar através das cotas a única forma de impedir o colapso total do setor, assim como a transformação do excedente em álcool anidro, uma solução mais acertada e econômica.

Neste contexto, a limitação por cotas foi implantada e associada à instalação de novas destilarias de álcool anexas às usinas, com o objetivo de regular a produção de açúcar deslocando o excesso da matéria-prima para a produção do álcool.

No ano da criação do IAA, em 1933, a produção nacional do álcool era de apenas 100.000 litros.

Em virtude da iniciativa do IAA, foram implantadas no final da década de 30 as três primeiras grandes destilarias centrais de álcool. Essas destilarias localizaram-se junto aos principais centros de distribuição da gasolina importada, sendo elas: Campos, no Rio de Janeiro; Cabo, em Pernambuco e Ponte Nova, em Minas Gerais. Essas destilarias centrais regionais deveriam usar como matéria-prima o melaço produzido e não aproveitado, como também os excedentes da produção de açúcar das usinas próximas.

Por outro lado, a Resolução de 30/03/1934, do IAA, foi praticamente um marco do início do planejamento Estatal na agroindústria canavieira nacional. Através dessa Resolução firmaram-se os critérios e as normas da organização da economia, onde destacamos: a limitação das safras, de acordo com a média quinquenal de produção; a capacidade dos maquinismos e o rateio dos excessos dentro dos limites de produção Estaduais e a produção extralimite.

Em virtude da superação das necessidades do mercado interno de açúcar, na década de 30, o IAA procurou com essas medidas contribuir para a estabilização do mercado interno de açúcar.

Entretanto, nesta mesma década, ampliou-se o conflito entre usineiros e os senhores de engenho que se transformavam, através da expansão das usinas, em fornecedores de cana.

As relações entre usineiros e fornecedores estavam contidas na obrigatoriedade de recebimento de canas e o seu pagamento.

Desde o ano de 1932, devido aos conflitos abertos entre fornecedores e usineiros, o então interventor de Pernambuco foi incumbido pelo Governo Provisório de fixar o preço básico de uma tonelada de cana-

de-açúcar em relação a 60% do preço do açúcar. Também ficou estabelecido, em Pernambuco, o direito do fornecedor de fiscalizar a pesagem de sua produção entregue na usina.

Em 9 de janeiro de 1936, foi votada no Congresso a Lei nº 178,³ com o objetivo de minimizar os conflitos, formando-se comissões em cada Estado, para organizar a pesagem e o pagamento da tonelada da cana fornecida. Ficou estabelecida a garantia do recebimento da cana fornecida para as usinas, e no caso de recusa da agroindústria em receber a cana fornecida em relação à quantidade média do ano anterior, o fornecedor seria indenizado e a usina seria penalizada com a limitação de sua cota.

Em outubro de 1937, o Congresso votou a Lei nº 519, com o objetivo de obrigar os usineiros a cumprirem a lei, formando uma comissão com representantes do Ministério da Agricultura, do governo estadual, do Instituto de Açúcar e do Alcool, dos fornecedores e dos usineiros, com a competência de organizar e definir os critérios de pagamento da cana fornecida.

Entretanto, com a lei nº 178, o IAA assumiu o papel de intermediário entre as usinas de açúcar e álcool e os fornecedores de cana.

Com o Estado Novo, ocorreram mudanças nessas legislações anteriores e a situação entre usineiros e fornecedores passou a ser determinada pelo Estatuto da Lavoura Canavieira contido no Decreto-lei nº 3855, de 1941, e posteriormente no Decreto-lei nº 6969, de 1944.

5 O Instituto do Açúcar e do Alcool e o Estado Novo: o Estatuto da Lavoura Canavieira

Com o golpe de Estado no ano de 1937, a questão açucareira alcooleira firma-se no Estado Novo como um grande problema nacional e o dirigismo se fortalece no IAA.

³ A lei nº 178 regulamentou os direitos e deveres dos fornecedores de cana em relação aos usineiros. Entretanto essa lei não solucionou os conflitos de interesses entre essas duas categorias de produtores.

No início da década de 40, a questão mais importante enfrentada pelo Estado Novo era as relações entre usineiros e fornecedores de cana-de-açúcar; e, por outro lado, a luta pela participação efetiva dos fornecedores de cana e dos trabalhadores das usinas nos resultados e benefícios da política de defesa do setor açucareiro e da industrialização do álcool-motor.

No propósito de distribuição da renda no setor açucareiro, além de garantir preços compensadores aos usineiros, o Governo do Estado Novo procurou estender a proteção aos fornecedores e trabalhadores dos canaviais. Nessa fase, o objetivo era de ampliar o número de fornecedores nas zonas açucareiras do país, com o intuito de deslocar uma parcela de capital e mão-de-obra de setores da agricultura de subsistência para a economia de mercado ligada ao setor açucareiro-alcooleiro.

Em 1941, houve a promulgação do Estatuto da Lavoura Canavieira e, através do Decreto-lei nº 3855, ficou estabelecido o salário mínimo ao trabalhador rural canavieiro. Entretanto, foi através do Decreto-lei nº 6969, de 1944, que os trabalhadores rurais canavieiros foram legalmente tutelados pelo IAA, através da garantia do direito à estabilidade no emprego, direito à moradia-padrão digna, direito à assistência médico-hospitalar e odontológica gratuita, o direito a uma área de terras gratuita e próxima à moradia para a produção de culturas de subsistência e a proibição da redução de seus salários na má safra de cana-de-açúcar.

Foram fixados vários outros acordos como:

- a) obrigatoriedade das usinas de receberem pelo menos 40% de sua cota, de cana dos fornecedores;⁴
- b) o fomento à disseminação de pequenos fornecedores que trabalham diretamente a terra, sem o auxílio de trabalhadores assalariados;
- c) o fornecedor de cana passou a ter uma identidade jurídica própria, conforme o Estatuto da Lavoura Canavieira, sendo o titular da cota de fornecimento à usina ou destilaria de álcool;
- d) o IAA passou a controlar e atribuir as cotas de fornecimento de cana; e

⁴ O Decreto-lei nº 9827, de 1946, aumentou a participação da cana dos fornecedores para 50%. A lei nº 4870, de 1965, elevou a participação dos fornecedores para 60%.

e) o preço da cana-de-açúcar foi fixado em relação ao preço vigente do açúcar ou do álcool.

O Estatuto da Lavoura Canavieira tornou-se uma lei que procurou proteger os fornecedores de cana, semelhante à Consolidação das Leis Trabalhistas.

Sob a tutela do Estado Novo, buscou uma estratégia para maior distribuição de renda no setor, em benefício dos trabalhadores e fornecedores.

Por outro lado, o IAA passou a contribuir com os usineiros tendo por finalidade melhor capitalizá-los e aparelhá-los, na busca contínua do crescimento produtivo das usinas através da ampliação da capacidade das moendas. Assim, os usineiros se aplicariam no crescimento e modernização do setor industrial e a produção de cana-de-açúcar caberia principalmente a uma maior participação dos fornecedores.

6 O Instituto do Açúcar e do Álcool e a Segunda Guerra Mundial

Com a II Guerra Mundial, ocorreu a quebra de exportação do açúcar brasileiro para a Europa, devido à racionalização do consumo do açúcar e os riscos do transporte marítimo. Por outro lado, o Brasil diminuiu a sua importação de petróleo, resultando no racionamento da gasolina e óleo diesel até o final da guerra, em 1945.

Neste contexto, ampliou-se a valorização do parque alcooleiro com a diminuição dos derivados de petróleo no mercado nacional. O álcool anidro carburante passou a ganhar, naquele momento, uma função de produto altamente estratégico para o país.

No ano de 1939 já funcionavam no Brasil 31 destilarias para a produção de álcool anidro carburante, com a capacidade de produzir quase 500.000 litros dia. Em 1941, o número de destilarias de álcool anidro passou para 44 e com capacidade para produzir mais de 600.000 litros dia. No ano de 1942 a produção do álcool anidro já alcançava quase 800.000 litros dia, e correspondia a mais de 50% da produção alcooleira nacional. Essas destilarias concentravam-se em 92% nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco (Szmrecsányi, 1979).

Entretanto, esse crescimento da produção do álcool anidro teve incentivos por parte do IAA, como a resolução da Comissão Executiva do IAA, de 21/02/1941, que elevou para 20% o teor mínimo de mistura do álcool anidro à gasolina, que até aquela data era de apenas 5%. Também nesse mesmo ano, o IAA criava a Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes.

No ano de 1942, o IAA passou a adotar várias medidas que resultaram num verdadeiro “plano de economia de guerra”. A produção de açúcar de usina que ultrapassasse o limite de 15.200.000 sacos de 60 kg deveria ser entregue ao IAA para ser transformada em álcool. Neste contexto, o IAA passou a comercializar todo o tipo de álcool fabricado no país e criou o Plano de Desenvolvimento do Álcool. Esse Plano garantia o crescimento da produção do álcool anidro e o abastecimento do álcool hidratado no país.

Através da Resolução nº 065/43, de 24/08/1943, a Comissão Executiva do IAA instituiu o Plano de Requisição da Aguardente, na safra 1943/44, requisitando 75% da aguardente produzida nos Estados para a transformação em etanol destinado a carburante de motores de explosão.

A partir de 1944, a produção de álcool passou a ter os seus Planos de Defesa, separados dos da produção açucareira.

Mas as dificuldades do abastecimento do açúcar e do álcool para o Centro-Sul, em decorrência das interrupções do tráfego marítimo, devido à Guerra e à falta de uma rede viária organizada na época, provocaram uma verdadeira reviravolta em relação à década de 30.

A demanda que passou a haver nos principais centros consumidores de açúcar do país⁵ também acabou determinando a expansão do parque açucareiro e da lavoura canavieira em áreas que, antes da II Guerra Mundial, importavam a maior parte do produto que consumiam. O aumento do consumo interno açucareiro e alcooleiro, notadamente na região Centro-

⁵ No início da década de 40, o número de habitantes que era acrescido anualmente à população fora calculado em 900.000 pessoas, com um aumento de consumo per capita de 26,3 kg de açúcar (média de 1937 a 1944) o que significava a necessidade de 394.500 sacos anuais a mais. Essa necessidade de se aumentar a produção tinha como determinante o aumento do consumo interno (Seção de Estudos Econômicos do IAA, 1945, p.528).

Sul, motivou o IAA a tomar medidas de incentivos através da abertura de cotas para a fundação de novas usinas de açúcar nos setores não tradicionais do Centro-Sul, a partir da década de 40.

Antes disso, o IAA impedia o crescimento da produção açucareira, apropriando-se de todo o açúcar extra-limite, ou extra-quotas. Entretanto, prevendo uma crise de abastecimento do Centro-Sul - que dependia da produção nordestina - o Governo Federal autorizou a liberação de quotas e a montagem de novas usinas através da Portaria nº 17/42 de 03/11/1942.

No ano de 1942, após a portaria nº 17, de 3 de novembro, foi autorizada a instalação de novas usinas em vários Estados da Federação.

Sobre o referido assunto, Melo (1946, p. 128) diz o seguinte:

Creio oportuno relacionar aqui aquelas providências que traduzem a orientação do IAA no sentido de ampliar a produção:

1942 - março - Elevação de 10% nos limites de produção.

1942 - novembro - Liberação do açúcar extra-quota dos Estados do Sul para as usinas que executaram o plano do álcool.

1944 - abril - Elevação de 20% nas quotas de produção.

1944 - abril - Declaração de liberdade de produção pelo período de 5 (cinco) safras, comprometendo-se o Instituto a transformar em álcool ou exportar excessos.

1945 - março - Criação de quotas para novas usinas, no total de 700.000 sacos nos Estados importadores. Aumento de 800.000 sacos para as usinas já existentes; total de aumento: 1.500.000 sacos.

1945 - maio - Criação de quotas de açúcar para as destilarias autônomas, estimados em cerca de 200.000 sacos no Estado de São Paulo.

Ampliava-se assim, a tendência do deslocamento da hegemonia da produção açucareira do Nordeste para o Centro-Sul.

7 A fase liberalizante e a expansão do açúcar e do álcool

Após a Segunda Guerra e a Ditadura Vargas, ocorreu um estímulo para a consolidação e expansão das agroindústrias de açúcar e álcool, principalmente as paulistas.

Após 1946 e a liberalização do Estado Nacional, através do Decreto-lei nº 9827, os Estados passaram a ser beneficiados em função do aumento do consumo interno verificado em cada unidade da federação.

Nesse contexto, os usineiros paulistas aumentaram as suas quotas e também se expandiram para os Estados vizinhos, como o Paraná, onde fundaram na, década de 40, as Usinas Central Paraná no município de Porecatu, Bandeirante no município de Bandeirante e Jacarezinho no município de Jacarezinho (Bray, 1980).

Por outro lado, queremos salientar que a expansão das usinas paulistas já vinha acontecendo antes e durante a guerra, com desvantagens para as usinas nordestinas devido ao problema do transporte via navegação de cabotagem e o dinamismo do mercado de São Paulo.

O dirigismo estatal da fase anterior no setor açucareiro-alcooleiro se alterou, principalmente no sentido de controlar o mercado, privilegiando as economias regionais menos capitalizadas como o Nordeste. Procurou-se, nessa fase liberal pós 1946, atender às grandes cidades que necessitavam de um açúcar com preços compatíveis com as condições de consumo do operariado urbano em expansão.

Nesse início da fase liberalizante, continuou predominando o controle do Estado via IAA. Entretanto, a questão da modernização no setor cresceu, permitindo a utilização plena da capacidade instalada das usinas, mas também modernizando seus maquinismos no intuito de buscar maiores índices de produtividade. Nesse contexto, as agroindústrias de açúcar e álcool de São Paulo possuíam melhores condições que as usinas nordestinas para atender a crescente demanda de açúcar no país, principalmente no Centro-Sul.

É preciso salientar a importância do Grupo Dedini no processo de expansão da agroindústria canavieira paulista, principalmente na

melhoria da fabricação e no aumento da capacidade das novas moendas produzidas nas décadas de 30 e 40, como o início da fabricação de Destilarias de Álcool completas com todos os acessórios a partir de 1946, com capacidade de produzir, no final dos anos 40, 20.000 litros de álcool por dia.

O Decreto-lei 9827, de 1946, também teve um papel decisivo na expansão das usinas paulistas no Governo Dutra. Na safra de 1945/46, o Estado de São Paulo já tinha em funcionamento instalações de 40 usinas de açúcar e álcool, que produziam 2.894.896 sacos de açúcar de 60 quilos e em torno de 40 milhões litros de álcool. Na safra de 1950/51 passou para 79 usinas de açúcar e álcool em funcionamento, produzindo 6.279.784 sacos de açúcar de 60 quilos e 51.172 metros cúbicos de álcool.

Para caracterizar esse quadro de expansão das usinas paulistas e dos Estados vizinhos de São Paulo, como o Paraná e Minas Gerais, reproduzimos a Tabela 2, apresentada por Melo (1954, p. 487)⁶, que em seu texto diz:

Que fatores explicam esse enorme surto de expansão? Consideremos, em primeiro lugar, no exame das causas, que as regiões de grande desenvolvimento açucareiro recente são áreas do interior, distantes da comunicação marítima, onde chegava açúcar procedente dos estados exportadores por preços consideravelmente elevados pelos encargos de fretes, notadamente os do transporte terrestre. Tanto em São Paulo, quanto em Minas e no Paraná, teve o fator 'posição' papel dos mais relevantes, se não mesmo decisivo, no rush açucareiro que se processa nesses estados. Dele é que derivam os preços locais. Dos preços para os lucros e dos lucros para a expansão produtora, a estrada é uma reta. Mas, sem um segundo fator relacionando com as condições naturais, o fenômeno não teria ocorrido. Condições favoráveis de solo e clima o possibilitaram.

Os demais elementos que influíram são de ordem econômica e financeira. O grande aumento regional de consumo, proveniente do crescimento demográfico e de maior utilização industrial do

⁶ Na época, os Estados produtores eram classificados em exportadores, os que produziam acima do consumo estadual, e importadores aqueles que necessitavam comprar de outros estados para o pleno abastecimento.

açúcar, acarretou o alargamento dos mercados locais que, dia a dia, absorvem volumes maiores do produto. E a tudo isso se juntou a vitalidade e o desenvolvimento econômico regionais. Os novos capitais a serem investidos e a organização do crédito que paralelamente foi surgindo também contribuíram para despertar, estimular e orientar o interesse e o espírito de empresa para a produção açucareira.

TABELA 2 - Participação dos grandes Estados produtores de açúcar no total do país e sua variação no período.

ESTADOS GRANDES PRODUTORES	% DA PRODUÇÃO SOBRE O TOTAL DO PAÍS		
	1930/31	1952/53	VARIAÇÃO
EXPORTADORES			
Paraíba	1,4	1,8	+0,4
Pernambuco	37,6	31,5	-6,1
Alagoas	12,5	7,9	-4,6
Sergipe	8,9	1,8	-7,1
Bahia	6,8	3,6	-3,2
Rio de Janeiro	16,2	14,7	-1,5
Sub-Total	83,4	61,3	-22,1
IMPORTADORES			
Minas Gerais	1,7	4,0	+2,3
São Paulo	13,4	30,6	+17,2
Paraná	-	1,6	+1,6
Sub-Total	15,1	36,2	+21,1

* (+) = Variação para mais e (-) = Variação para menos.

Fonte: Melo (1954, p. 487).

Através da Resolução nº 138 de 1947, o IAA regulamentou as exportações de açúcar para o Exterior. Entretanto, a rápida recuperação da produção internacional pós-guerra diminuiu o preço do produto, tornando gravosas as exportações brasileiras de açúcar.

Com a crise na exportação de açúcar, o IAA criou, através da Resolução nº 154 de 1948, o Fundo de Compensação dos Preços do Açúcar, com o objetivo de vender o excedente do açúcar no exterior a preços inferiores aos do mercado interno assim como da fabricação do álcool anidro.

Como a Resolução nº 154 não foi suficiente para controlar a superprodução açucareira, o Governo Federal baixou, em meados de 1948, o Decreto nº 25.174-A, adotando “medidas de estímulo à produção alcooleira do país para fins carburantes”. E sobre o assunto Szmrecsányi (1978, p. 145-6) diz:

O referido decreto era motivado também pelos déficits no balanço de pagamentos, e pelo esgotamento das reservas cambiais acumuladas pelo País durante a II Guerra Mundial. Um dos fatores responsáveis por essa situação era precisamente a crescente importação de derivados de petróleo, especialmente gasolina automotiva.

Tendo em vista tais circunstâncias, o Decreto nº 25.174-A reafirmava em sua Introdução os princípios anteriormente estabelecidos pelo Decreto-lei nº 4722, de 22/09/1942, que declarara a indústria alcooleira de ‘interesse nacional’. Com base nesses princípios, o decreto em questão enfatizava a conveniência de ‘assegurar ao parque alcooleiro do País condições de estabilidade e de melhoria dos seus padrões técnicos’. Estas condições seriam alcançadas através da ‘ampliação das instalações de estocagem de melaço e de álcool’, e mediante a ‘melhoria dos meios de transporte das regiões produtoras para os centros de mistura e de consumo do produto’. Além disso, o referido decreto estabeleceu uma equivalência de preços entre o açúcar e o álcool direto, bem como a concessão de bonificações aos produtores sobre os valores do álcool fabricado.

É interessante observar como, trinta anos atrás, já se formularam objetivos, instrumentos, metas, prioridades e medidas semelhantes aos da atual política nacional do álcool.

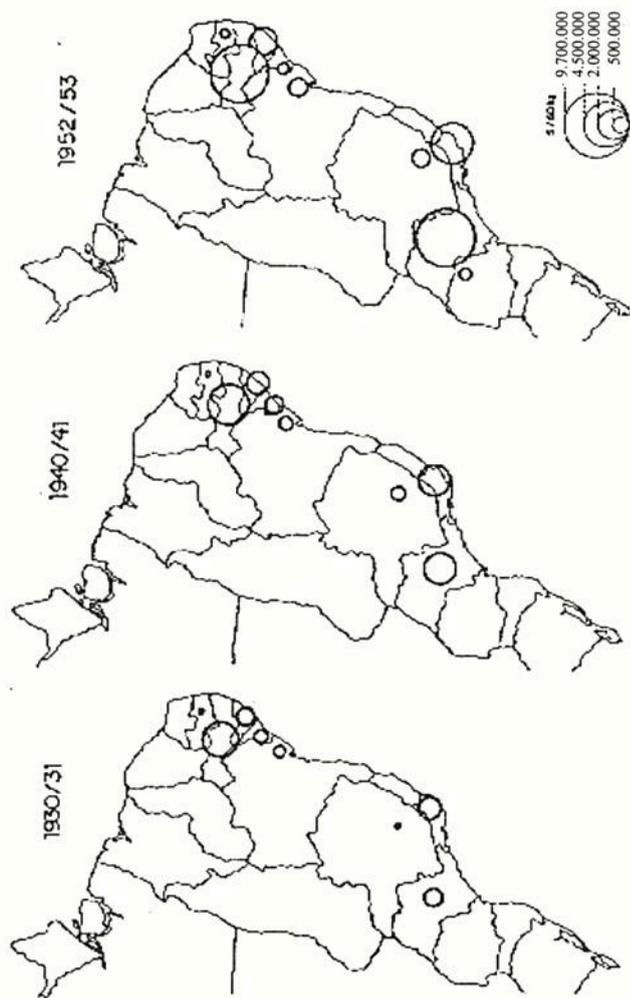
Uma importante medida complementar ao Decreto nº 25.174-A foi adotada no Plano do Álcool da safra 1948/49, com a criação do Fundo do Álcool Anidro, por meio do qual passaram a ser atendidas as despesas de custeio das operações relacionadas à economia alcooleira. Os resultados de todas essas medidas foram imediatos e substanciais, já se fazendo sentir na própria safra 1948/49, quando a produção de álcool do País atingiu um nível até então sem precedentes, de 167,3 milhões de litros.

Ao observarmos a Figura 1, vemos que o mapa açucareiro e alcooleiro do Brasil sofreu profundas alterações nas décadas de 30 e 40. Entretanto, conforme a Tabela 2, esse sentido da transformação não seria segundo Melo (1954), simplesmente o deslocamento do Norte para o Sul açucareiro. Na sua interpretação, o sentido do deslocamento só em parte coincide com a direção Norte-Sul. O Estado do Rio de Janeiro, porém, se opunha a essa interpretação uma vez que conforme a Tabela 2, perdeu posição como Estado exportador no contexto regional e nacional.

Entretanto, o mais importante a salientar, é que o surto açucareiro de São Paulo vinha sendo preparado anteriormente e na fase liberalizante pós 46, e por isso o *boom* das usinas paulistas foi inevitável. Quanto ao assunto, Gnaccarini (1972, p. 86) coloca o seguinte:

Em linhas gerais o que se visou foi, em primeiro lugar, liberar, totalmente, a produção dos controles, de modo a permitir não só a plena utilização da capacidade já instalada, como a aplicação de capitais acumulados de modo a ampliá-la, para em seguida, limitar todo o crescimento futuro destas unidades produtivas, as quais no intervalo deveriam reaparelhar-se de modo a alcançar os mais altos níveis de produtividade possível. Entendeu-se que o parque açucareiro nordestino não mais seria capaz de atender ao rápido crescimento da demanda interna de açúcar, não apenas quanto ao volume senão também quanto a preços baixos, tornando-se um foro de pressão inflacionária sobre a expansão da econômica nacional.

FIGURA 1 - Produção de açúcar de usinas nos principais Estados brasileiros, nas Safras 1930/31, 1940/41 e 1952/53.



Fonte: Adaptado de Melo (1954, p. 484).

Des.: Arnaldo Rosolem

O PERÍODO DE CRESCIMENTO,
CONSOLIDAÇÃO E MODERNIZAÇÃO
DAS USINAS DE AÇÚCAR E ÁLCOOL

Analisando o período de 1950 a 1974, o Professor Szmrecsányi dividiu o mesmo em três fases:

De 1950 a 1959: fase de intenso crescimento do subsetor, e também da economia nacional; crescimento voltado para dentro e caracterizado pela definitiva transferência do eixo da agroindústria canavieira do país para a região Centro-Sul.

De 1960 a 1968: a etapa que marca a decisão de volta, em grande estilo, da agroindústria canavieira do Brasil ao mercado internacional, primeiro sob a influência da Revolução Cubana - cujos efeitos políticos e econômicos o IAA sempre procurou tirar partido - e depois devido à instauração do novo modelo de desenvolvimento, essencialmente voltado para o Exterior.

De 1969 em diante: período em que foram sendo formuladas e executadas uma série de políticas de concentração e modernização do subsetor - políticas essas determinadas por uma conjuntura excepcionalmente favorável do mercado internacional e praticamente interrompidas depois que essa conjuntura excepcional deixou de existir. (Szmrecsányi, 1978, p. 33-4)

1 O intenso crescimento e a transferência do eixo da agroindústria canavieira para o Centro - Sul: de 1950 a 1959

A década de 50 caracterizou-se como a fase do crescimento e expansão da agroindústria açucareira-alcooleira do país.

Além do aumento crescente do mercado interno açucareiro-alcooleiro devido ao processo de industrialização e urbanização do Brasil, também a agroindústria açucareira-alcooleira cresceu, ampliando a sua capacidade produtiva com indústrias cada vez maiores, superando muito o seu consumo. O IAA também contribuiu para a expansão das usinas de açúcar e álcool pós 50.

A Resolução nº 501, do ano de 1951, ampliou a produção nacional das usinas de 23,2 para 33,4 milhões de sacos de açúcar, com uma vigência de cinco anos, isto é, até a safra de 1956/57.

E a respeito da Resolução nº 501, Szmrecsányi (1978, p. 48) diz o seguinte:

Outro aspecto importante da Resolução nº 501 dizia respeito ao incremento da produção alcooleira, através da criação de uma quota especial de álcool direto, correspondente a 10% do contingente geral da produção de açúcar. Com essa medida pretendia o Instituto atender à crescente demanda de álcool, cujo consumo no país, depois da II Guerra Mundial, estava aumentando num ritmo mais rápido que o do açúcar.

É importante observar que a Resolução nº 501, baixada às vésperas da posse do Governo Vargas, previa que a maior parte dessa produção continuaria concentrada no Nordeste, e que Pernambuco ainda seria, até a safra 1956/57, o principal Estado produtor. Embora o maior reajuste em termos absolutos tivesse sido concedido às usinas de São Paulo, e, em termos percentuais ao Estado do Paraná, parece inegável que a distribuição espacial constante da resolução em pauta subestimou as potencialidades do Centro-Sul e/ou superestimou as do Norte-Nordeste.

O aumento do consumo interno, no início dos anos 50, levou os dirigentes do IAA, através da Resolução nº 647 do ano 1952, a elevarem a produção açucareira nacional para 36,7 milhões, isto é, mais de 3.000.000 de sacos, além das elevações da produção nacional devido à Resolução nº 501, do ano anterior.

Entretanto, apesar do aumento da produção açucareira, em meados de 50, o mercado interno não acompanhou o crescimento da produção, levando o governo federal a exportar a preços de sacrifício.

Por outro lado, o consumo do açúcar, a partir de 1956/57, ganhou uma maior dimensão devido à ampliação da política de industrialização do Governo Juscelino e a conseqüente urbanização.

Também o mercado externo segundo Szmrecsányi (1978, p. 52) abria novas perspectivas o autor coloca o seguinte:

Verificava-se paralelamente uma reativação da demanda e um

sensível aumento nos preços, ambos determinados pela quebra das safras européias de beterraba e pela instabilidade da situação internacional (crise de Suez, levantes na Polônia e na Hungria, agitações político-militares em Cuba etc.)

Neste contexto, o IAA baixou a Resolução nº 1284 de 1957, elevando a produção açucareira nacional em 47,7 milhões de sacos. Esse aumento concedido passou a beneficiar as quotas das usinas que mais produziram no quinquênio anterior. Desse modo foram favorecidas as maiores usinas em detrimento das menores, isto é, premiara-se as usinas que mais cresceram e investiram na produção. E, como as unidades mais produtivas localizavam-se em São Paulo, reconheceu-se oficialmente a hegemonia do Centro-Sul açucareiro.

No final da década de 50, ocorreu o então grande avanço da produção açucareira do país, quando a mesma atingiu 53,7 milhões de sacos em 1958/59, com um aumento de 21% em relação ao ano anterior. Essa ampliação foi de encontro aos interesses do governo federal, apesar do açúcar estar em baixa no mercado internacional, devido à escassez de divisas para cobrir o valor das importações do país. Sobre este assunto, Szmrecsányi coloca o seguinte:

Essa situação só poderia ser superada a médio e longo prazos através do aumento da produtividade e/ou redução dos custos de produção da agroindústria canavieira do Brasil, a fim de realmente torná-la competitiva ao nível dos preços vigentes no mercado internacional. Tal equacionamento do problema realmente começou a ser cogitado na época, mediante a constituição pelo IAA de um Grupo de Trabalho para a produtividade da Agroindústria Açucareira, integrado por técnicos de sua Divisão de Economia e Planejamento. Mas, as primeiras soluções concretas neste sentido só seriam adotadas dez anos mais tarde. (Szmrecsányi, 1978, p. 53-4)

Através das Tabelas 3 e 4, podemos observar o aumento da capacidade produtiva das usinas de açúcar e álcool. Enquanto a média nacional da produção de açúcar das usinas era de 76.597 no início dos anos 50, no final da mesma década a produção atingiu 165.681 sacos. Por outro lado, temos a considerar o aumento da capacidade produtiva das usinas do

Centro-Sul em relação às do Nordeste. Mas, os grandes Estados açucareiros e alcooleiros do país tiveram um aumento significativo de suas médias produtivas, como Pernambuco, que passou da média de 148.473 sacos em 1950/51, para 244.510 sacos em 1959/60; São Paulo, de 85.187 para 221.914 sacos e o Rio de Janeiro de 124.213 para 219.816 sacos.

Essa conjuntura delineava o início de uma nova fase para a agroindústria açucareira e alcooleira nacional, passando as suas usinas de pequeno para médio porte. Temos que salientar que as usinas de grande porte já se efetivavam em São Paulo na safra de 1959/60, como a São Martinho em Pradópolis, com uma produção de 1.049.425 sacos e a da Barra em Barra Bonita, produzindo 1.301.134 sacos.

TABELA 3 - Produção, número de unidades e média de produção das Usinas e Destilarias Anexas e Autônomas do Brasil - Safra 1950/51.

ESTADO	AÇÚCAR (sacos 60kg)			ALCOOL (m ³)		
	Produção	Nº Usinas	Média	Produção	Nº Dest.	Média
Pará	2.718	02	1.359	50	02	25
Maranhão	7.478	02	3.739	-	-	-
Piauí	700	01	700	-	-	-
Ceará	29.600	01	29.600	19	01	19
Rio Grande do Norte	140.559	04	35.140	-	-	-
Paraíba	570.370	08	71.296	1.858	05	372
Pernambuco	8.017.551	54	148.473	42.310	39	1.085
Alagoas	2.161.047	26	83.117	7.477	15	498
Sergipe	721.682	49	14.728	396	04	99
Bahia	937.929	14	66.995	-	-	-
NORTE-NORDESTE	12.589.634	161	78.196	52.109	66	789
Minas Gerais	992.125	34	29.180	4.832	19	254
Espírito Santo	108.318	02	54.159	9	01	9
Rio de Janeiro	3.850.595	31	124.213	26.452	21	1.260
São Paulo	6.729.784	79	85.187	51.172	55	930
Paraná	450.915	04	112.729	4.317	04	1.079
Santa Catarina	117.117	03	39.039	837	02	418
Rio Grande do Sul	-	-	-	249	01	249
Mato Grosso	24.858	08	3.107	49	04	12
Goiás	24.055	02	12.027	69	01	69
CENTRO-SUL	12.227.857	163	75.017	87.986	108	815
BRASIL	24.817.491	324	76.597	140.095	174	805

Fonte: IAA (1954)

TABELA 4 - Produção, número de unidades e média de produção das Usinas e Destilarias Anexas e Autônomas do Brasil - Safra 1959/60.

ESTADO	AÇÚCAR (sacos 60kg)		ÁLCOOL (m ³)			
	Produção	Nº Usinas	Média	Produção	Nº Dest.	Média
Pará	1.203	01	1.203	23	01	23
Maranhão	100	01	100	-	-	-
Piauí	2.500	01	2.500	-	-	-
Ceará	30.600	01	30.600	-	-	-
Rio Grande do Norte	347.011	04	86.753	42	01	42
Paraíba	869.974	07	124.282	4.789	07	684
Pernambuco	12.959.015	53	244.510	120.161	31	3.876
Alagoas	4.063.487	27	150.499	10.821	12	902
Sergipe	635.900	30	21.197	1.032	03	344
Bahia	1.223.014	10	122.301	1.600	01	1.600
NORTE-NORDESTE	20.132.804	135	149.132	138.468	56	2.472
Minas Gerais	2.222.530	30	74.084	9.180	15	612
Espírito Santo	200.537	03	66.846	215	01	215
Rio de Janeiro	6.154.844	28	219.816	54.536	18	3.030
São Paulo	20.859.885	94	221.914	260.903	81	3.221
Paraná	963.747	04	240.937	6.129	04	1.532
Santa Catarina	268.982	04	67.245	2.507	04	627
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-
Mato Grosso	23.151	07	3.307	107	04	27
Goiás	37.571	02	18.785	-	-	-
CENTRO-SUL	30.731.247	172	178.670	333.577	127	2.627
BRASIL	50.864.051	307	165.681	472.045	183	2.579

Fonte: IAA (1961).

2 A abertura do mercado externo e os primeiros indícios de modernização das áreas canavieiras de 1960 a 1968

A política que orientou o desenvolvimento da agroindústria canavieira no Brasil, na década de 60, teve por objetivo o incremento das exportações de açúcar e a ampliação do parque industrial e das lavouras de cana. Essa política apoiou-se no rompimento das relações entre Estados Unidos e Cuba, que teve como uma de suas principais conseqüências a exclusão do *açúcar cubano* no mercado preferencial norte-americano. Assim sendo, a região Centro-Sul, encontrando-se melhor estruturada, passou a colaborar na colocação do açúcar brasileiro no mercado externo, com preços competitivos.

Neste contexto, a década de 60 caracterizou-se fundamentalmente pela busca, por parte do IAA, de novas vinculações ao mercado mundial.

O Professor Correia de Andrade aponta as várias causas que contribuíram para o crescimento das nossas exportações, a partir da década de 60:

1ª. A implantação do sistema socialista em Cuba, que veio contrariar os interesses das empresas norte-americanas proprietárias das grandes agroindústrias de açúcar daquele país, e que cancelaram a quota do fornecimento de açúcar cubano ao mercado norte-americano. Essa cota foi destinada aos países produtores de açúcar latino-americanos, favorecendo a exportação brasileira.

2ª. A expansão da agricultura canavieira em áreas mais favoráveis, sobretudo no Sudeste e Sul, onde se pode fazer uma agricultura com maior índice de mecanização e obter uma mais elevada produtividade agrícola, com a diminuição dos custos de produção. Esta modernização da agricultura foi acompanhada pela instalação de usinas modernas, com maior capacidade de esmagamento de canas e com menor utilização de mão-de-obra, permitindo ainda a elevação da produtividade industrial. Passou o Brasil a dispor de condições de competitividade de que não dispunha anteriormente no mercado mundial, colocando no mesmo um produto mais barato e de melhor qualidade.

3ª. A política de comércio exterior mais agressiva desenvolvida pelo governo brasileiro nos últimos anos, procurando oferecer incentivos à exportação e, mais recentemente, construindo obras de infraestrutura que facilitam o escoamento da produção.

4ª. Além da ascensão dos preços do açúcar no mercado mundial. (Andrade, 1976, p. 20-1)

Esse incremento através da abertura do mercado externo teve dois efeitos: de um lado permitiu que a demanda do açúcar para um mercado interno crescente continuasse, e de outro, possibilitou o escoamento para o exterior dos excedentes de açúcar do nordeste, os quais já não se faziam necessários ao abastecimento dos mercados consumidores do Centro-Sul (Szmrecsányi, 1978, p.56). A política que influenciou o desenvolvimento da agroindústria canavieira no Brasil, durante a década de 60, tinha segundo Szmrecsányi, dois objetivos:

- a) incrementar as exportações brasileiras de açúcar; e
- b) ampliar a capacidade produtiva das usinas e das lavouras de cana, pois, ela se baseava na capacidade ociosa então existente nas usinas do Centro-Sul e os excedentes exportáveis do Nordeste, que seriam rapidamente absorvidos pela crescente demanda interna e externa do produto. (Szmrecsányi, 1978, p. 57)

As principais medidas concretas, com vistas para as exportações de açúcar, foram adotadas através do Decreto do governo federal nº 50.818, de 22/06/1961, criando uma Divisão de Exportação no IAA, e as normas para a centralização e coordenação das atividades de exportação do açúcar e demais derivados da cana-de-açúcar. Em 01/08/1961, através do Decreto nº 51.104, o governo federal criou um “Fundo de Recuperação da Agroindústria Canavieira”. Ainda no mesmo ano, em 17/11/1961, foi criado no IAA um “Fundo de Consolidação e Fomento da Agroindústria Canavieira”, sendo a motivação principal desse decreto a de “criar as condições para o surto das vendas brasileiras de açúcar no Exterior”. (Szmrecsányi, 1978, p. 57-8).

A política econômica de subordinação da agricultura ao capital assumiu, a partir desse momento, um papel decisivo. O poder estatal passou a apoiar a concentração e centralização dos recursos, favorecendo o

desenvolvimento intensivo do capitalismo, ao mesmo tempo que as decisões econômicas e políticas do Estado passaram a ser influenciadas pelo capital monopolista nacional e multinacional.

A expansão da produção açucareira tomou grande impulso devido ao mercado internacional favorável, aliado à expectativa do Brasil fazer parte do mercado preferencial norte-americano em caráter permanente. Este fato deu apoio, inclusive, à erradicação dos cafezais antieconômicos e à ampliação do parque açucareiro do Centro-Sul, com financiamento do Banco do Brasil.

Entretanto, em meados de 1964, deu-se uma queda no preço do açúcar em função da oferta do produto no Mercado Livre Mundial. Esse fato afetou as exportações do país com um grande aumento da produção açucareira. Os estoques do IAA, que na safra de 1964/65 foram de 12 milhões sacos, passaram para 27 milhões em junho de 1966, atingindo em torno de 35.600.000 de sacos em setembro do mesmo ano. E, conforme Szmrecsányi (1979):

Esta foi, sem dúvida, uma das piores crises da agroindústria canavieira nacional pois, o Estado de São Paulo, que alcançou na safra de 1965/66 mais de 42.000.000 de sacos (contra 27 milhões na safra anterior), deixou de colher e moer o equivalente a 13 milhões de sacos, resultados de conflitos entre usineiros e fornecedores.

Em relação à situação alcooleira neste período, Szmrecsányi analisando o processo de expansão nacional, colocou o seguinte:

Quando já estavam chegando ao fim os trabalhos da Comissão de Montagem de Novas Usinas, o Presidente do IAA constituiu uma subcomissão, chefiada por ele mesmo, com a incumbência de estudar e propor medidas para a reformulação da política do álcool, a fim de adaptá-la ao aumento previsto na produção açucareira. Esse aumento, para 100 milhões de sacos no início da década de 70, iria ampliar consideravelmente as disponibilidades de matéria-prima (melaço) para a produção do chamado álcool residual. A mencionada matéria-prima também oferecia perspectivas para a fabricação de outros subprodutos, tais como fermentos, proteínas para rações,

adubos etc. Tanto para estes, como para o próprio álcool, havia o problema de promover a abertura de novos mercados.

No caso específico do álcool, tratava-se de encontrar um mercado alternativo a seu emprego como mistura-carburante, o qual tendia a diminuir à medida que crescia a capacidade de refino do país. Da mesma forma que hoje em dia, a PETROBRÁS não tinha muito interesse em ampliar a mistura de álcool anidro à gasolina. Um dos usos alternativos para o álcool produzido no Nordeste era o de servir de matéria-prima para a fabricação de borracha sintética (butadieno) COPERBO - Cia. Pernambucana de Borracha Sintética que na época estava sendo implantada perto de Recife.

Por outro lado, havia a possibilidade de um uso alternativo para o próprio melão. Este não constituía apenas uma matéria-prima para a produção de álcool, mas podia também ser empregado no preparo de rações para a pecuária. Como tal, ele dispunha, e ainda dispõe, de uma considerável demanda no mercado internacional.

Tendo em vista essas possibilidades, bem como a capacidade ociosa então existente no parque alcooleiro nacional, tanto nas destilarias anexas às usinas como nas destilarias autônomas, como ainda nas destilarias centrais do IAA, a referida subcomissão decidiu:

- a) Cadastrar todas as destilarias existentes no país;
 - b) Fazer um estudo dos seus sistemas de produção e comercialização.
- Tais estudos, entretanto, não chegaram a ter a devida continuidade, por causa de nova crise de superprodução que se abateu na época sobre a agroindústria canavieira do país. (Szmrecsányi, 1978, p. 61-2)

A ampliação do mercado interno e o aumento significativo das exportações contribuíram para a expansão açucareira na década de 60. Neste contexto, ocorreu o crescimento das usinas de açúcar como das destilarias do país, inclusive com a implantação de novas destilarias de álcool nos Estados do Rio Grande do Norte, Piauí e Maranhão.

Conforme os dados apresentados nas Tabelas 4 e 5, a produção nacional de açúcar passou de 50.864.051 sacos na safra 1959/60 para 68.530.445 sacos no ano de 1968/69, com aumento de 34,7% nesta década. Entretanto, a produção alcooleira considerada subproduto do açúcar se

mantinha em 1968/69 com a mesma produção de 1959/60, ao redor de 470 milhões de litros, apesar de todo o incentivo que ocorreu para o aumento da produção alcooleira nacional, caracterizando uma grande capacidade ociosa das destilarias anexas.

Contudo, temos a salientar que, com a expansão açucareira, a capacidade produtiva instalada das indústrias continuou a crescer, passando de uma média nacional em 1959/60 de 165.681 sacos por usina, para uma média de 253.816 sacos em 1968/69. Assim, a média de produção por usina da região Centro-Sul atingiu 269.350 sacos em 1968/69, contra 228.232 sacos da região Norte-Nordeste (Tabela 5). De acordo com a Tabela 5, o Estado de São Paulo, considerado o maior parque açucareiro-alcooleiro nacional, manteve uma média por usina de 349.452 sacos, bem acima da média nacional e do Centro-Sul.

Por outro lado, as usinas de grande porte aumentaram no país durante o período, quando salientamos as que produziram acima de 1 milhão de sacos, como as Usinas São João (Município de Araras, SP) com 1.557.623 sacos; São Martinho (Pradópolis, SP) com 1.365.330 sacos e Central Paraná (Porecatu, PR), com uma produção de 1.181.223 sacos. Com uma produção de 2.342.093 sacos de 60 Kg, a usina da Barra (Barra Bonita - SP) foi a primeira no Brasil a superar a marca de 2 milhões sacos produzidos.

Com as políticas de modernização da década de 60, a partir de 1965 o IAA passou a sofrer um progressivo esvaziamento pelo deferimento a outros órgãos públicos de atribuições que antes eram de sua competência. Nessa época, segundo Queda (1972, p. 21):

A concessão de empréstimos para reequipamento e modernização do parque industrial açucareiro foi transferido para o Banco Central; a concessão de financiamentos às usinas passou a depender do Conselho Monetário Nacional; a intervenção na política de fixação de preço do açúcar passou para a SUNAB; a situação do lavrador e trabalhador, regulamentada pelo Decreto-lei nº 6.969, foi remetida à legislação trabalhista, o mesmo acontecendo com o salário mínimo no campo; a assistência social atribuída por lei ao IAA passou para os órgãos da Previdência Social.

42 TABELA 5 - Produção, número de unidades e média de produção das Usinas e Destilarias Anexas e Autônomas do Brasil - Safra 1968/69.

ESTADO	AÇÚCAR (sacos 60kg)			ALCOOL (m ³)		
	Produção	Nº Usinas	Média	Produção	Nº Dest.	Média
Pará	-	-	-	-	-	-
Maranhão	19.858	02	9.929	155	01	155
Piauí	20.004	01	20.004	135	01	135
Ceará	114.690	02	57.345	-	-	-
Rio Grande do Norte	371.525	03	123.842	1.286	02	643
Parabá	928.019	07	132.574	4.956	06	826
Pernambuco	12.693.518	41	309.598	80.953	29	2.791
Alagoas	7.839.076	27	290.336	30.044	10	300
Sergipe	803.137	12	66.928	1.331	03	444
Bahia	489.870	07	69.981	-	-	-
NORTE-NORDESTE	23.279.697	102	228.232	118.860	52	2.286
Minas Gerais	2.371.508	26	91.212	11.645	16	728
Espírito Santo	282.175	02	141.087	2.008	01	2.008
Rio de Janeiro	6.354.140	27	235.339	32.609	21	1.553
São Paulo	33.547.352	96	349.452	293.043	80	3.663
Paraná	2.171.058	05	434.212	12.687	03	4.229
Santa Catarina	309.214	04	77.303	2.390	04	597
Rio Grande do Sul	30.850	01	30.850	-	-	-
Mato Grosso	54.023	03	18.008	6	01	6
Goiás	130.428	04	32.607	397	03	132
CENTRO-SUL	45.250.748	168	269.350	354.785	129	2.750
BRASIL	68.530.445	270	253.816	473.645	181	2.617

Fonte: IAA (1969).

O esvaziamento do IAA com as políticas de modernização, conforme Jungmann apud Queda (1971, p. 21-2), fará ocorrer a substituição dos grupos manipuladores das políticas executadas pelo Instituto. Diz o autor:

O parque industrial do Nordeste foi, paulatinamente, reduzido às dimensões do seu mercado de consumo. A política de preço único, niveladora das desigualdades regionais, a despeito da sua constitucionalidade, várias vezes proclamada pelo Pretório Excelso, não teve condições de sobrevivência. Os usineiros de São Paulo resolveram, pura e simplesmente, não pagar a contribuição equalizadora instituída pelo IAA.

Segundo Queda (1972, p. 23), esses fatos apontados não eram os únicos indicadores das transformações que estavam ocorrendo. Diz ele:

Ainda na citada lei nº 4870, contavam duas inovações importantes; o preço da tonelada fornecida às usinas passava a ser fixado, tendo-se em vista a apuração dos custos de produção acrescido de uma parcela variável de acordo com o teor de sacarose e pureza da cana.

O saldo exportador após 60 colocou em choque a tradicional forma de se produzir cana-de-açúcar, provocando a utilização de variedades dotadas de maior teor de sacarose, com a redução de seus custos unitários, por saco de açúcar produzido, com o cultivo de menores áreas, conseqüentemente redução nas despesas de cultivo e colheita, procurando melhor qualidade e buscando maior rentabilidade.

Em síntese, de acordo com Queda (1972, p. 24):

... essas mudanças parecem indicar que, na estrutura do poder, no que diz respeito à economia açucareira, o domínio passou para os usineiros do Centro-Sul. Ao mesmo tempo elas indicam o fim da figura do fornecedor de cana idealizado no Estatuto da Lavoura Canavieira.

3 O avanço do processo de capitalização da agroindústria açucareira-alcooleira, de 1969 a 1974

Segundo Queda (1972, p. 25):

Estamos agora na presença de uma ação estatal no setor açucareiro que, a nível nacional, parece indicar o fim daquela política de contradições e incongruências. Tem início uma fase onde o controle das ações governamentais é marcado pela participação dominante da burguesia industrial do açúcar em franca oposição ao setor tradicional da economia açucareira nordestina.

No início da década de 70, o IAA continuou a questionar o problema da competitividade do açúcar nacional no exterior, abordando a questão do tamanho e do aproveitamento da capacidade instalada das usinas, o grau de eficiência do sistema produtivo, o sistema de comercialização tanto das atividades agrícolas como das industriais. Apesar de encontrar-se delineada nos anos 60, a sua prática ocorreu efetivamente a partir da década de 70, com a criação do Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar (PLANALSUCAR) e da lei nº 5654 de 14/05/1971, que implantou o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira - posteriormente denominado Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira através do Decreto-lei nº 1266 de 26/03/1973. Esses programas do IAA visavam a "melhoria da qualidade da matéria prima" e a "racionalização da produção", cujo objetivo estava ligado a dois programas em desenvolvimento: a) o de financiamento da fusão e da racionalização das empresas agroindustriais canavieiras; b) o da construção de terminais açucareiros - instalações de armazenagem e de embarque a granel, nos principais portos exportadores de açúcar do país: Recife, Maceió e Santos. A lei nº 5654 estabeleceu que o limite global passou a ser o somatório do "SUL" e "NORTE" açucareiro, e não mais o somatório dos contingentes estaduais. Buscava-se, então, possibilitar o crescimento da produção de açúcar dos Estados nas usinas que realmente continham melhores condições, e abrir a possibilidade de reajustamento de quotas oficiais de produção para as usinas, mediante simples atos do Presidente do IAA. No mesmo ano, o Decreto-lei nº 1186, de 27/08/1971, concedia estímulos financeiros à fusão, incorporação e realocação das unidades açucareiras/alcooleiras (Szmrecsányi, 1978, p. 66-7).

Um artigo do "O Estado de São Paulo" (03/09/1971; apud Queda, 1972, p. 25) dizia o seguinte:

Com essas medidas, o governo federal definiu sua orientação política em relação à agroindústria açucareira nordestina: se, de um lado, não mais subsidiará uma produção antieconômica, de outro não agirá drasticamente, preferindo, antes, estimular o desenvolvimento das melhores empresas e promover a absorção ou fechamento daquelas que são declaradamente deficitárias e só podem sobreviver graças à constante assistência dos cofres da União. Nos termos do esquema doravante observado, os usineiros nordestinos não mais receberão a diferença do preço obtido pelo governo na venda do demerara. Seu saldo... passará a ser utilizado no financiamento do açúcar consumido naquela região. Entretanto, tal situação, no mercado interno, terá a duração de 7 anos reduzindo-se gradativamente a partir de 1974. Significa isso que aquelas empresas terão prazo até 1978 para reduzir os seus custos, igualando-os aos do Centro-Sul; caso não obtenham esse resultado, não lhes restará outro caminho senão encerrar suas atividades, aliás diuturnamente subvencionados pelo governo.

A partir do momento em que a burguesia açucareira paulista passou a ter as rédeas do controle da política do açúcar, passou a existir o apelo de acabar com as estruturas de cunho protecionista, regionalista e paternalista no setor.

Tanto a lei nº 5654 como o Decreto-lei nº 1186 - ambos de 1971 - revogaram vários dispositivos do Estatuto da Lavoura Canavieira de 1941, valorizando a concentração empresarial e a concentração de terras através da absorção de quotas das usinas incorporadas e dos fornecedores; assim como a realocação de estabelecimentos industriais em áreas de menor concorrência entre os grupos usineiros e mais favoráveis à expansão desses grupos.

Para a execução do Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira/Alcooleira, Mendes, um dos autores desse Programa coloca que foi proposta a necessidade de eliminarem-se as pequenas usinas de açúcar e álcool do país - consideradas as mais ineficientes

do sistema - como também de eliminar-se uma grande parcela de pequenos fornecedores de cana, considerados "marginais" do ponto de vista econômico. Mendes (1978, p. 114-5) diz:

Sendo os pequenos usineiros e pequenos fornecedores em maior número no país, numa distribuição de frequência onde a variável principal é o custo da produção, eles são os mais numerosos. Frequências mais elevadas atraem ou fazem com que a média, moda e mediana caminhem em direção a elas. Os pequenos produtores mais numerosos determinavam que os preços tendessem a ser maiores; reivindicações e as pressões eram maiores para se dar preços, que na verdade eram médios, mas estavam sustentando produtores 'economicamente marginais', usineiros ou fornecedores de cana.

Através desse Decreto-lei nº 1186 concederam-se estímulos à fusão e incorporação de usinas e foram legalizados os mecanismos que acelerariam os processos de concentração de terras e rendas no setor agro-industrial canavieiro, embora esses processos de concentração já viessem ocorrendo antes da década de 70.

Esse Decreto-lei foi o principal responsável pelo encerramento das atividades de 54 pequenas usinas de açúcar e álcool no início da década em todo o país, conforme a Tabela 6.

TABELA 6 - Processo de incorporação e fusão da usina de açúcar e álcool do país, ocorrido no período das safras 1950/51 a 1974/75.

SAFRA	NÚMERO DE USINAS	
	EM OPERAÇÃO	DESATIVADAS NO PERÍODO
1950/51	324	--
1959/60	307	17
1968/69	270	37
1974/75	216	54

Fonte: Tabelas 3, 4, 5 e 7.

Essa conjuntura propiciou uma grande expansão territorial do monopólio das agroindústrias em São Paulo e no país. Dentro desse contexto, tanto o PLANALSUCAR como o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira tiveram um desempenho favorável devido ao crescimento do volume e dos preços das exportações do produto¹, resultando nos reflexos positivos sobre o Fundo Especial de Exportação². Esse fundo foi utilizado para a modernização de equipamentos industriais, incorporações de usinas, compras de terras, mecanização, implementos agrícolas e criação, pelo governo, de uma melhor infra-estrutura para a exportação de açúcar.

Sobre os efeitos do Fundo Especial de Exportação, Andrade (1981, p. 77) tem a seguinte opinião:

O reequipamento industrial das usinas e a realocização para áreas diversas, menos disputadas e de terras mais baratas, provocou, naturalmente, a concentração de renda, uma vez que os empréstimos eram feitos a juros negativos e com período de carência ponderáveis, fazendo expandir a cana-de-açúcar por áreas anteriormente dedicadas às culturas de alimentos.

A política de modernização, acompanhada da política de racionalização, buscando uma maior competitividade no mercado internacional, aliadas ao aumento do consumo interno, resultou, conforme as Tabelas 5 e 7, em várias transformações na agroindústria açucareira-alcooleira nacional de 1969 a 1975, das quais salientamos:

- a) a produção açucareira passou de 68.530.445 sacos na safra de 1968/69 para 112.009.621 sacos na safra de 1974/75;

¹ As exportações brasileiras atingiram, em 1972, um valor de US\$404 milhões (2.535.000 t.m.), em 1973 US\$ 552.711.000 (2.798.000 t.m.) e US\$ 1.261.630.000 (2.351.000 t.m.) em 1974 (quando os preços do açúcar no mercado atingiram seu ponto culminante. Nesse mesmo ano, o açúcar ultrapassou o café em valor de exportação, pois o mesmo atingiu US\$ 864.313.000 (Anuário Estatístico do Brasil, 1975).

² Os preços pagos aos produtores pelo IAA (por lei, o único exportador) eram inferiores aos valores por ele recebidos, e o IAA conseguiu formar (graças também à conjuntura favorável das vendas externas) saldos vultosos para o seu Fundo. Com esses saldos o IAA ampliou sua política de modernização da indústria canavieira. Em 1973, através do Decreto-lei nº 1266, o IAA procurou dinamizar mais o Fundo, através de empréstimos para as usinas (SZMRECSZÁNYI, 1978).

- b) a produção alcooleira de 473.645 metros cúbicos na safra de 1968/69 passou para 624.985 metros cúbicos na safra de 1974/75, apesar da existência de grande capacidade ociosa das destilarias anexas, conforme iremos discutir mais adiante, e
- c) a capacidade produtiva instalada das indústrias de açúcar teve um crescimento acelerado, passando de uma média nacional de 253.816 sacos por usina em 1968/69, para 530.851 sacos por usina em 1974/75.

Entretanto, fatores conjunturais externos vieram aniquilar as pretensões brasileiras de firmar-se como país exportador de açúcar.³ A queda do produto foi conseqüência do Brasil ter perdido o Mercado Preferencial Norte-Americano em 31/12/74, bem como ver tornado sem efeito o acordo açucareiro da Comunidade Britânica, quando do ingresso da Grã-Bretanha no Mercado Comum Europeu (Szmrecsányi, 1979).

A crise energética do país, ocorrida a partir de 1973, devido à elevação dos preços do petróleo, provocou uma ruptura em relação à economia brasileira e seu desempenho de 1968/73.⁴ Dentro dessa conjuntura, os grupos usineiros e fabricantes de equipamentos industriais do subsetor - Zanini (Sertãozinho) e Dedini "Codistil" (Piracicaba) - juntamente com o governo federal buscaram uma saída de substituição de energia através da agricultura canavieira.

O Sindicato da Indústria de Fabricação do Álcool no Estado de São Paulo e a Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (1974, p. 1) publicaram um estudo sobre: O Potencial da Mistura Carburante na Solução da Crise de Combustíveis, onde diziam o seguinte:

Os produtores de açúcar e álcool têm colocado várias vezes, frente às autoridades governamentais, a clara posição de defesa de

³ As exportações brasileiras de açúcar caíram de US\$ 1.261.000 (2.351.000 t.m.) em 1974, para US\$ 1.100.000.000 (1.731.000 t.m.) em 1975, e US\$ 307.000.000 (1.167.000 t.m.) em 1976 (MELO e FONSECA, 1981).

⁴ Os preços do petróleo importado pelo Brasil passaram de setembro de 1973 para janeiro de 1974 de cerca de US\$ 3 para US\$ 12 o barril. O Brasil que gastou US\$ 469 milhões com a importação do petróleo em 1972, teve que despendar US\$ 2.840 milhões em 1974 (MELO e FONSECA, 1981).

uma política para orientar o incremento da produção de álcool anidro para ser misturado à gasolina automotiva.

Nesse sentido, elaboraram em agosto de 1972 um trabalho intitulado: Subsídios para uma Política de Mistura Carburante, no qual era feita uma série de sugestões, as quais antecipavam soluções para os problemas enfrentados no presente em decorrência da condição brasileira de grande importador de petróleo.

É portanto, dentro de uma linha de pensamento bastante coerente com as posições anteriormente assumidas, que o SIFAESP e COPERSUCAR, mais uma vez saem em defesa de uma política para o álcool, *que preserve os interesses maiores da economia brasileira...* A autorização dada pela Resolução nº 1081 do Conselho Deliberativo do IAA em 16/05/74, para a instalação de novas destilarias autônomas, seria um passo nesse sentido.

O referido estudo da SIFAESP e COPERSUCAR colocava que se o objetivo era o aumento da produção alcooleira para posterior mistura com a gasolina, tendo em vista a economia deste combustível, era mais racional que se proveitasse em primeiro lugar da capacidade instalada das destilarias, que operavam com ociosidade (Tabela nº 8), se estimulasse o esgotamento de todo o potencial das mesmas, financiasse a sua modernização e incentivasse a implantação de novas destilarias, junto àquelas usinas que ainda não as possuíam.

Assim, o aumento da produção a ser conseguido teria um custo bem menor do que o gerado pela instalação de novas destilarias autônomas. Os investimentos industriais globais necessários para as novas destilarias anexas seriam em torno de 50% menores do que os destinados à implantação de destilarias autônomas, não se justificando portanto economicamente, a Resolução nº 1081, que estimulou a criação dessas destilarias. Para a COPERSUCAR e SIFAESP, a hipótese de instalação de novas destilarias, anexas às usinas que no momento não produziam álcool, encontraria respaldo no volume de produção que poderia ser obtido desse incentivo. E foi nesse contexto que surgiu o PROÁLCOOL.

20 TABELA 7 - Produção, nº de unidades e média de produção das Usinas e Destilarias Anexas e Autônomas do Brasil - Safra 1974/75.

ESTADO	AÇÚCAR (sacos 60kg)			ÁLCOOL (m ³)		
	Produção	Nº Usinas	Média	Produção	Nº Dest.	Média
Pará	595	01	595	90	01	90
Maranhão	9.603	01	9.603	265	01	265
Piauí	81.447	01	81.447	383	01	383
Ceará	168.181	02	84.090	-	-	-
Rio Grande do Norte	633.030	02	316.515	-	-	-
Paraíba	1.846.253	07	263.750	1.392	03	464
Pernambuco	19.163.270	38	504.297	93.150	23	4.050
Alagoas	14.620.935	29	504.170	21.213	03	7.071
Sergipe	906.288	04	226.572	-	-	-
Bahia	665.052	04	166.263	-	-	-
NORTE-NORDESTE	38.094.654	89	453.508	116.492	32	3.640
Minas Gerais	4.990.963	15	332.731	21.604	08	2.700
Espírito Santo	618.619	02	309.309	1.389	01	1.389
Rio de Janeiro	8.541.028	18	474.502	48.771	16	3.048
São Paulo	55.771.145	81	688.533	408.099	73	5.590
Paraná	2.875.467	04	718.867	21.346	04	5.336
Santa Catarina	516.846	03	172.282	5.440	03	1.813
Rio Grande do Sul	101.894	01	101.894	-	-	-
Mato Grosso	102.455	01	102.455	-	-	-
Goiás	396.550	02	198.275	1.841	01	1.841
CENTRO-SUL	73.914.967	127	582.008	508.493	106	4.797
BRASIL	112.009.621	216	530.851	624.985	138	4.529

Fonte: IAA (1975).

TABELA 8 - Caracterização da capacidade ociosa das destilarias brasileiras, na safra 1973/74, em litros.

ESTADO	CAPACIDADE INSTALADA	PRODUÇÃO	Ociosidade
Maranhão	500	500	-
Piauí	500	500	-
Rio Grande do Norte	5.000	2.000	3.000
Paraíba	8.000	6.000	2.000
Pernambuco	120.000	96.000	24.000
Alagoas	33.000	33.000	-
Sergipe	4.000	2.000	2.000
NORTE-NORDESTE	171.000	140.000	31.000
Minas Gerais	27.000	20.000	7.000
Espírito Santo	2.000	2.000	-
Rio de Janeiro	80.000	70.000	10.000
São Paulo	880.000	480.000	400.000
Paraná	27.000	20.000	7.000
Santa Catarina	4.500	4.500	-
Rio Grande do Sul	1.800	1.050	750
Mato Grosso	450	450	-
Goiás	2.000	2.000	-
CENTRO-SUL	1.024.750	600.000	424.750
BRASIL	1.195.750	740.000	455.750

Fonte: COOPERSUCAR e SIFAESP (1974)

CAMINHOS E DESCAMINHOS
DO PROÁLCOOL

A presença do Estado sempre foi um fator fundamental no processo de crescimento econômico e social do país. Desta maneira, a abrangência histórica da ação estatal se confunde com a consolidação e expansão do capitalismo.

A interferência do Estado num país que se encontra numa economia capitalista periférica, apoiado na industrialização, busca romper as barreiras herdadas que atravancam a transição do tradicional para o processo capitalista de produção.

Conforme as análises de Queda (1972, p. 15), esta ação estatal, através do Instituto do Açúcar e do Alcool, divide-se em três fases:

A primeira é a fase econômica e se refere fundamentalmente à criação do IAA; a segunda é a jurídico-institucional-assistencial, marcada pelo aparecimento do Estatuto da Lavoura Canavieira em 1941 e a terceira fase a tecnológica, caracterizada pelo aparecimento da Lei nº 4.870, de 1/12/1965 e ainda pela criação, em 1969, da Estação Experimental de Cana de Araras e do Laboratório de Análises em Piracicaba, ambos no Estado de São Paulo.

Esta fase *tecnológica* foi decisiva para a consolidação do desenvolvimento capitalista, resultando no Decreto-lei nº 1.186 de 1971, que estimulou a fusão e incorporação de usinas e *legalizou* os mecanismos de concentração de terras e rendas no setor agroindustrial canavieiro nacional.

Contudo, esta fase modernizadora, representada pelo avanço do capital monopolista no setor agroindustrial canavieiro, encontrou o seu grande obstáculo na crise exportadora de açúcar em 1974, devido à crise gerada pelo petróleo. Assim, em 1975, o PROÁLCOOL se apresentou com a sua fórmula milagrosa retomando a continuidade do processo de expansão capitalista da agroindústria açucareira-alcooleira nacional.

1 A criação do PROÁLCOOL

O PROÁLCOOL é um programa federal, administrado pelo Ministério da Indústria e Comércio através da CENAL - Comissão Executiva Nacional do Alcool. O seu objetivo foi o de aumentar a produção de safras

agro-energéticas e a capacidade industrial de transformação, visando a obtenção de álcool para a substituição da gasolina, assim como incrementar o uso no setor químico.

Entretanto, o Estado Nacional com a criação do PROÁLCOOL, o Estado Nacional veio resolver: 1º) o problema do usineiro - com dívidas via Fundo Especial de Exportação e 2º) a questão dos fabricantes de equipamentos industriais do ramo, que tinham se estruturado para fazer frente ao Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira/ Álcooleira. Sobre o assunto, Szmrecsányi (1978, p. 69) diz:

Nem todas as usinas do país aplicaram de forma mais produtiva os recursos assim obtidos, e tudo teria ocorrido às mil maravilhas se as tendências do mercado internacional se tivessem mantido inalteradas... As exportações voltaram a se tornar gravosas, fazendo diminuir os recursos do Fundo de Exportação, bem como os níveis de preços pagos pelo IAA aos produtores, dificultando a amortização das dívidas por eles contraídas.

E Ramos (1983, p. 231-2) diz:

O que queremos dizer é que um plano de implicações tão importante na economia brasileira acabou sendo para atender especialmente os interesses dos grandes produtores do subsetor em estudo (usineiros e produtores de equipamentos 'tradicionais') e, por isso mesmo, enquanto não fossem equacionados os problemas decorrentes dos interesses de outros setores envolvidos (exemplo da indústria automobilística, que demorou muito para se integrar) aquele plano não se firmaria efetivamente.

O PROÁLCOOL pode ser dividido em três fases: a) a primeira abrangeu de 1975/79 e o Programa Nacional do Álcool previa chegar-se a uma produção de 3,0 bilhões de litros de álcool. Essa fase vai do surgimento do PROÁLCOOL até o denominado "segundo choque do petróleo", destacando a sua implementação como solução para a crise do açúcar no mercado mundial e como um programa de alternativa energética; b) a segunda abrangeu o período de 1980/85, quando a meta estabelecida pelo PROÁLCOOL foi a de se atingir uma produção de 10,7 bilhões de litros de

álcool, o equivalente a 170 mil barris de petróleo-dia. Nesta fase o PROÁLCOOL assumiu a postura de um programa que ia além de uma mera alternativa energética, isto é, caracterizava-se como um Plano que visava principalmente a substituição da gasolina e c) a fase atual, que ocorreu a partir de 1986, quando o governo federal suspendeu os financiamentos e subsídios para as novas destilarias do PROÁLCOOL e as empresas passaram a operar de acordo com as condições existentes. O PROÁLCOOL continuou como um Programa de alternativa energética e de substituição da gasolina, mas com perspectivas pouco definidas e problemas institucionais, até quando completou vinte anos de existência, nos fins de 1995.

2 A primeira fase do PROÁLCOOL: de 1975 a 1979

O álcool, que no Brasil sempre foi um subproduto do açúcar, a partir de 1976 teve intensificado o seu fabrico diretamente da cana-de-açúcar, devido à contenção de quotas de açúcar pelo IAA e aos estímulos do PROÁLCOOL.

Sobre a questão em pauta, Mello & Fonseca (1981, p. 12) apontam que o principal instrumento utilizado pelo governo brasileiro para estimular o aumento da produção de cana-de-açúcar e da sua capacidade industrial de transformação em álcool, a partir de 1975, foi o crédito subsidiado concedido aos projetos aprovados pelo CENAL. Diz o autor que:

As condições básicas de financiamento do PROÁLCOOL durante 1975/79 eram as seguintes: a) para fins agrícolas, 100% de financiamento a taxas de 13/15% (dependendo do tamanho do empréstimo) e reembolso de um (capital circulante) a doze anos (investimentos fixos); b) para fins industriais (destilarias), 80/90% de financiamento (dependendo da região), 15/17% de juros e 3/12 anos para pagamento.

Na primeira fase do PROÁLCOOL, as destilarias anexas às usinas dos Estados tradicionais açucareiros como São Paulo, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro (devido à crise do subsetor e da infra-estrutura existente para a produção de álcool) receberam mais investimentos do que

as destilarias autônomas dos respectivos Estados¹, conforme a participação no número de projetos enquadrados (Tabela 9), em função do PROÁLCOOL ter surgido com o objetivo de resolver primeiramente o problema do usineiro nacional, em virtude da crise açucareira. Neste período quase todos os projetos enquadrados receberam financiamentos.

Observando a Tabela 9, de 1975 a 1979, vê-se que a Comissão Executiva Nacional do Alcool (CENAL) aprovou o enquadramento de 136 projetos de destilarias anexas e de 73 projetos de destilarias autônomas. Neste contexto os Estados açucareiros mais tradicionais e mais capitalizados no setor foram os mais beneficiados, com grande destaque aos Estados de São Paulo e Alagoas, em relação às destilarias anexas e autônomas. Também merece destaque quanto ao número de projetos de destilarias anexas os Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Quanto aos projetos para a implantação de novas destilarias autônomas, destacaram-se os Estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, refletindo o avanço do capitalismo monopolista, através do fortalecimento dos complexos agroindustriais desses Estados.

¹ A partir do PROÁLCOOL tivemos a implantação de destilarias autônomas e anexas. As destilarias anexas são as novas unidades industriais montadas junto às tradicionais usinas de açúcar do país. Por outro lado, as destilarias autônomas foram montadas pelos novos usineiros do PROÁLCOOL, independentes das usinas de açúcar existentes, sendo que a maioria desses novos grupos não possuía tradição no ramo açucareiro, com exceção dos *pingueiros*. Os *pingueiros* do PROÁLCOOL foram antigos produtores de aguardente que após o PROÁLCOOL passaram a produzir álcool, transformando os seus alambiques em destilarias autônomas de álcool

TABELA 9 - Número de projetos de destilarias anexas e autônomas aprovados pela CENAL, no período de 1975 a 1979.

ESTADO	ANEXAS		AUTÔNOMAS	
	Número	%	Número	%
Amazonas	-	-	1	1,37
Pará	-	-	1	1,37
Maranhão	-	-	1	1,37
Piauí	-	-	1	1,37
Ceará	1	0,73	2	2,74
Rio Grande do Norte	2	1,47	2	2,74
Paraíba	3	2,21	4	5,48
Pernambuco	19	13,97	3	4,11
Alagoas	22	16,18	8	10,96
Sergipe	2	1,47	1	1,37
Bahia	1	0,73	1	1,37
NORTE-NORDESTE	50	36,76	25	34,25
Minas Gerais	7	5,15	2	2,74
Espírito Santo	1	0,73	2	2,74
Rio de Janeiro	11	8,10	1	1,37
São Paulo	64	47,07	23	31,50
Paraná	1	0,73	9	12,33
Sta. Catarina	-	-	1	1,37
Mato Grosso	1	0,73	1	1,37
Mato Grosso do Sul	-	-	6	8,22
Goiás	1	0,73	3	4,11
CENTRO-SUL	86	63,24	48	65,75
BRASIL	136	100,00	73	100,00

Fonte: CENAL (1984)

No período, segundo Mello & Fonseca (1981, p. 8-9), São Paulo foi responsável por 55% do aumento verificado entre 1976 e 1980 da área colhida de cana-de-açúcar. Em seguida temos os Estados de Alagoas com 20,9%, Paraíba 6,6% e Rio de Janeiro e Pernambuco 5,9%. São Paulo que em 1976 possuía 34,5% da área do país plantada com cana-de-açúcar, ficava em 1980 com 39,5% e com quase 50% da produção total. Esses dados refletem o papel que a burguesia açucareira-alcooleira do Estado de São Paulo vinha desempenhando na produção alcooleira nacional em relação aos demais Estados da Federação.

Através da Tabela 10 e das Figuras 2 e 3, podemos notar que nesta primeira fase do PROÁLCOOL, graças ao investimento no setor, além do aumento das destilarias autônomas e anexas no país, ocorreu um crescimento da produção de álcool, em virtude da ampliação da capacidade instalada das destilarias anexas já existentes.

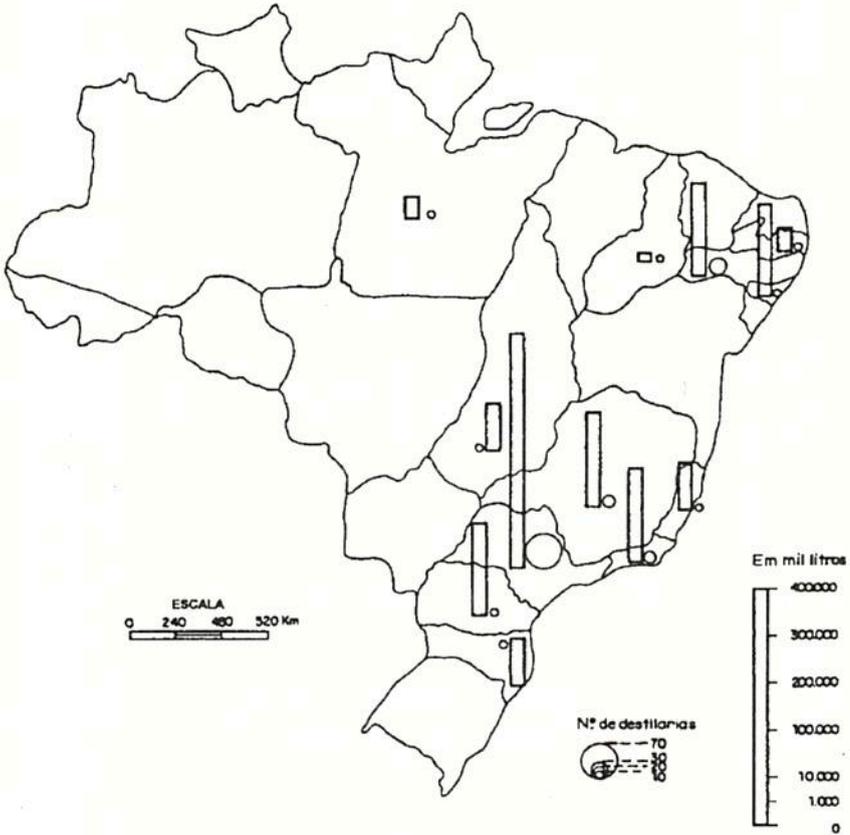
Além do fortalecimento das destilarias dos Estados tradicionais açucareiros, como São Paulo, Pernambuco e Alagoas, novos Estados alcooleiros despontaram no cenário nacional, como o Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. Esses Estados destacaram-se não só pelo número de novas destilarias implantadas, como também pelo aumento da capacidade produtiva das existentes antes do PROÁLCOOL.

TABELA 10 - Produção de álcool e a participação dos estados no total brasileiro nas safras 1975/76, 1979/80 e 1985/86.

ESTADO	Safrá 1975/76		Safrá 1979/80		Safrá 1985/86	
	m ³	%	m ³	%	m ³	%
Rondônia	-	-	-	-	1.205	0,01
Pará	730	0,13	2.956	0,09	5.900	0,05
Maranhão	-	-	3.475	0,10	24.539	0,21
Piauí	251	0,05	436	0,01	13.119	0,11
Ceará	-	-	2.834	0,08	20.979	0,18
Rio Grande do Norte	-	-	25.244	0,74	132.002	1,12
Paralba	805	0,14	67.010	1,97	310.120	2,62
Pernambuco	64.525	11,61	235.965	6,95	571.560	4,83
Alagoas	27.479	4,95	226.055	6,65	859.053	7,27
Sergipe	-	-	3.249	0,10	44.375	0,38
Bahia	-	-	2.021	0,06	38.160	0,32
NORTE-NORDESTE	93.790	16,88	569.245	16,76	2.021.012	17,10
Minas Gerais	15.556	2,80	75.770	2,23	434.887	3,68
Espírito Santo	2.003	0,36	10.003	0,30	145.379	1,23
Rio de Janeiro	55.163	9,93	139.537	4,11	280.637	2,37
São Paulo	362.286	65,20	2.472.340	72,79	7.624.001	64,50
Paraná	19.956	3,59	91.951	2,71	691.249	5,85
Santa Catarina	4.650	0,84	6.892	0,20	6.048	0,05
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	560	0,00
Mato Grosso	-	-	9.555	0,28	77.325	0,65
Mato Grosso do Sul	-	-	13.718	0,40	232.631	1,97
Goiás	2.223	0,40	7.444	0,22	306.711	2,60
CENTRO-SUL	461.837	83,12	2.827.210	83,24	9.799.428	82,90
BRASIL	555.627	100,00	3.396.455	100,00	11.820.440	100,00

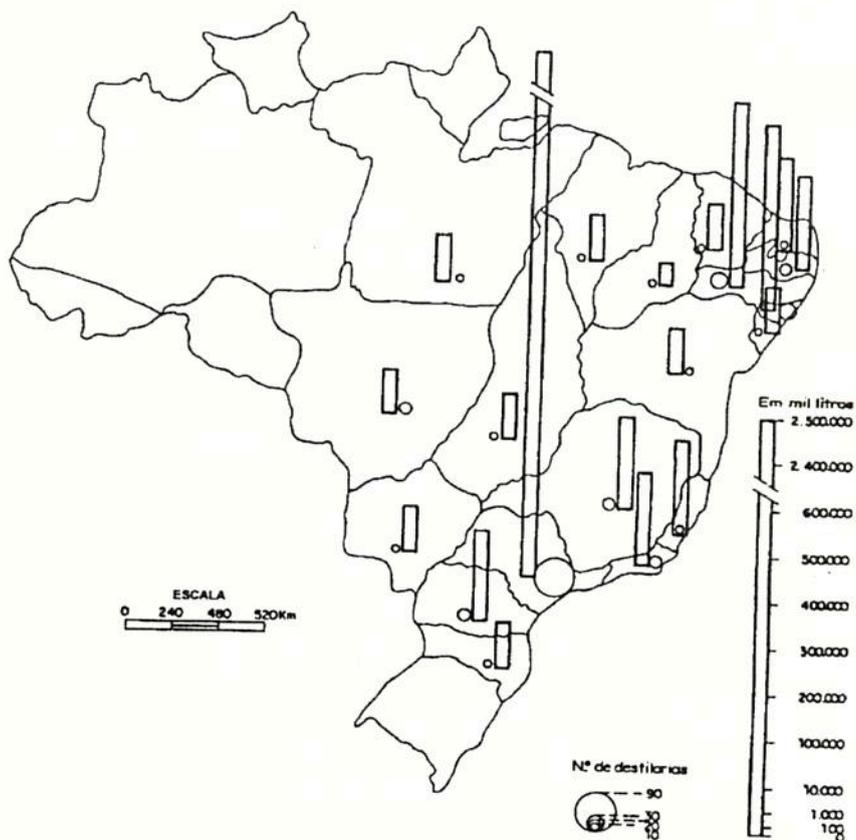
Fonte: IAA (1977, 1981, 1986).

FIGURA 2 - Número de destilarias e produção de álcool dos Estados do Brasil na safra, 1975/76.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
Des. Arnaldo Rosalem
Fonte: IAA

FIGURA 3 - Número de destilarias e produção de álcool dos Estados do Brasil, na safra 1979/80.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
 Des. Arnaldo Rosalem
 Fonte: IAA

3 A segunda fase do PROÁLCOOL: de 1980 a 1985

Com o segundo choque do petróleo em 1979, o PROÁLCOOL passou a desempenhar uma importância maior, e de uma certa forma rompeu com a questão da primeira fase (1975/79), que envolvia a solução dos problemas dos produtores do subsetor devido à crise açucareira e passou a ser um programa efetivamente alternativo quanto à substituição de energia.²

Para atingir os objetivos da 2ª fase do PROÁLCOOL, o programa continuou com o crédito subsidiado. Sobre o assunto, Mello & Fonseca (1981, p. 14) dizem:

Os financiamentos cobriam até 80% do investimento e até 90% para destilarias envolvendo outras matérias primas (mandioca, sorgo sacarino, babaçu e etc.). Quanto à parte agrícola, os financiamentos podem atingir 100% do valor do orçamento, respeitados os limites de 80% e 60% do valor da produção esperada, respectivamente nas áreas SUDAM/SUDENE e outras regiões. Os encargos financeiros nos investimentos industriais eram fixados em duas partes: primeiro, 40% da variação das ORTN - fixada 50% para 1980 e segundo uma taxa de juros de 2,6%, que depende da região, da matéria prima utilizada e do tipo de destilaria (anexa ou autônoma).

Queremos salientar que, para atingir a produção almejada em 1985, o Programa Nacional de Álcool só aprovou projetos de destilarias com produção de 60 mil litros-dia para mais, alegando-se que essa é a capacidade econômica mínima. Com essa medida, a proposta de implantação das mini-destilarias com capacidade de 5000 litros-dia, apesar de possuir vários defensores neste período, acabou sucumbindo.

Entre os autores que defenderam a implantação das mini-destilarias destacamos Alcântara Filho & Silva (1981, p. 40) que diziam:

Se pequenas propriedades distribuídas por todo o nosso imenso território nacional pudessem produzir álcool com o mesmo rendimento industrial e ao custo das grandes usinas, é evidente que estaria sendo promovida uma maior e melhor distribuição de renda, objetivo que todos procuram alcançar.

² Em junho de 1979, o preço do barril de petróleo passou de US\$ 12 para US\$ 18.

Alcântara Filho & Silva (1981) colocaram que o custo da produção de álcool fabricado numa mini-destilaria é cerca de 20% mais barato do que o da usina. Além disso, uma mini-destilaria de 5000 litros/dia necessita de uma área de cana de 100 alqueires paulistas dos quais 75 alqueires para corte e 25 para a renovação dos canaviais.

Essa característica do PROÁLCOOL, de estabelecer uma agricultura energética de caráter concentrador, corresponde a dois aspectos que incluímos como fundamentais e que envolvem as políticas do avanço do capitalismo monopolista em relação ao subsetor. O primeiro enfoca o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira-Alcooleira do país, colocado em prática a partir de 1971 - apontando a necessidade de eliminarem-se as pequenas usinas do país, como também uma grande parcela de pequenos fornecedores, considerados marginais do ponto de vista econômico - e que continuou na década de 70 e ampliou-se com a implantação da PROÁLCOOL, privilegiando grupos reduzidos de pessoas através dos 560 projetos enquadrados pela CENAL,³ até 31 de dezembro de 1985. Muitas unidades industriais tiveram mais do que um projeto enquadrado, chegando a ocorrer até o número de cinco, como a Destilaria Galo Bravo (Ribeirão Preto - SP). Em segundo lugar, o PROÁLCOOL envolve vários ministérios e órgãos federais - autarquias e estatais como o IAA, CENAL e Petrobrás - colocando a agricultura energética (através da produção do álcool anidro e hidratado) na órbita da segurança nacional. Essa característica reflete o controle caracterizado pelo Estado através de seus órgãos, tornando-se mais estratégico manter um número maior de grandes empresas do ramo, do que uma quantidade maior de pequenas unidades dispersas pelo território nacional. Prevalecendo essa geopolítica, os pequenos são descartados do subsetor.

Segundo Ramos (1983) a questão tecnológica, apesar da sua importância no contexto atual do PROÁLCOOL, ficou relegada a segundo ou terceiro plano, dificultando o aumento da produtividade do subsetor, quer se trate da produção alcooleira ou açucareira. Desde 1971 e novamente com o Programa Nacional do Álcool destinaram-se recursos subsidiados

³ Dos 560 projetos enquadrados, 154 foram sem recursos do PROÁLCOOL e dos 406 com recursos, 401 tinham sido contratados pelos agentes financeiros.

aos produtores sem discutir a tecnologia, especialmente a embutida nos equipamentos. Ramos (1983, p. 238-9) coloca que:

A tecnologia dos equipamentos produzidos pelas duas grandes produtoras nacionais - Zanini e Dedini - é a mesma. O seu estágio atual decorre de modificações (algumas significativas) feitas desde há muito, mas mantendo o mesmo padrão básico.... Só recentemente tem-se pesquisado sobre uma outra forma de obtenção do caldo, qual seja, a utilização do processo de difusão que tem como procedimento básico a desintegração da cana para extração do açúcar ou do álcool. A respeito desse processo e de sua disseminação com o advento do PROÁLCOOL, escreveram no artigo da revista Energia de Março/Abril/1981 José Gomes da Silva e Plínio Guimarães Moraes: 'O processo de difusão contínua, largamente utilizado na África do Sul, já está movimentando algumas pequenas destilarias no Estado de São Paulo, mostrando rendimentos industriais de 70 l/t de cana, semelhante aos das maiores instalações cujo processo de extração é baseado no sistema de moedas convencionais'. Mas os recursos subsidiados do PROÁLCOOL têm em sua grande maioria financiado instalações maiores, destilarias entre 120.000 e 360.000 litros/dia, em contraposição às chamadas mini-destilarias (capacidade entre 5.000 e 30.000 litros/dia) as quais têm mostrado boa viabilidade econômica e enormes vantagens.

Entretanto, deve-se ressaltar que a indústria nacional de equipamentos estava estruturalmente organizada para produzir e fornecer equipamentos e máquinas de grande capacidade resultando na instalação de unidades de grande porte. Ramos (1983, p. 239) diz:

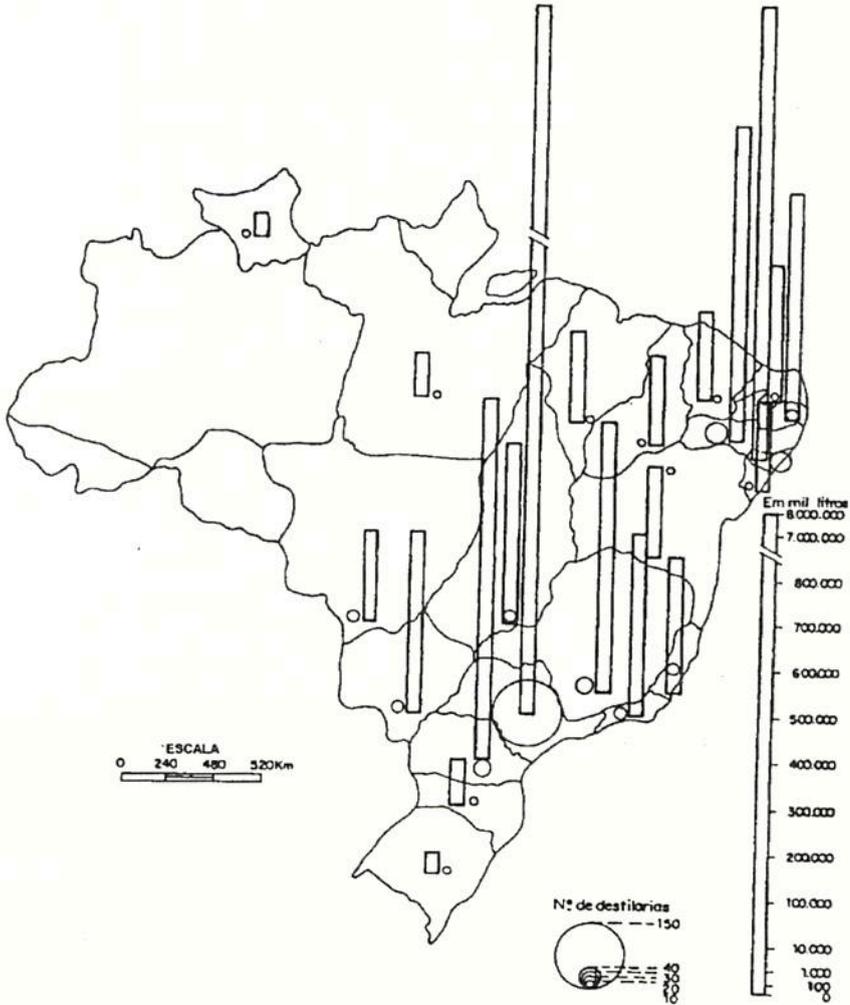
Isto é tão evidente que a CODISTIL ao procurar introduzir uma nova tecnologia na produção álcooleira- Processo biostil⁴ - está adaptando uma planta de 12.000 litros/dia para uma de 150.000 litros/dia, instalado na Açúcar e Álcool São Luiz S/A (Pirassununga SP), Usina do grupo Dedini.

⁴ A grande inovação deste novo processo é que reduz drasticamente a necessidade de diluição da matéria-prima. Isto representa uma economia de rendimento global do processo, em termo de consumo de energia e produção de efluentes. Ele também reduz a produção de vinhaça em uma relação de menos 1 litro de vinhaça por 1 litro de álcool.

Através da Tabela 10 e das Figuras 3 e 4, verifica-se que ocorreu, após a segunda fase do PROÁLCOOL, um grande crescimento da produção alcooleira, devido principalmente ao aumento da capacidade produtiva das novas destilarias autônomas instaladas. Em 1979/80, por ter recebido os maiores investimentos do PROÁLCOOL através de seu parque açucareiro/alcooleiro instalado, São Paulo foi o responsável por 72,79% da produção nacional. Na safra de 1985/86, a participação de São Paulo continuou a ser a mais importante devido aos novos investimentos, mas a sua posição na produção alcooleira nacional caiu para 64,50% em virtude do aumento da capacidade produtiva dos novos Estados alcooleiros do país. Entre os novos Estados produtores de álcool, destacaram-se: o Paraná que passou de 2,71% em 1979/80 para 5,85% em 1985/86; Minas Gerais de 2,23% para 3,68%; Mato Grosso do Sul de 0,40% para 1,97%; Goiás de 0,22% para 2,60% e Espírito Santo de 0,30% para 1,23%. Por outro lado, a produção dos principais Estados alcooleiros nordestinos, sofreu um decréscimo em relação à participação nacional.

Na Tabela 11 são apresentados os dados da distribuição do número de projetos financiados e o volume de recursos aplicados nos Estados brasileiros. Observando a Tabela 11, podemos constatar que o Estado de São Paulo apresentou-se como o maior beneficiado no PROÁLCOOL, com o financiamento do maior número de projetos de destilarias autônomas e anexas, como também dos investimentos. Esse fato apenas refletiu a tradição do setor em São Paulo, o potencial tecnológico e a iniciativa empresarial açucareira-alcooleira do Estado.

FIGURA 4 - Número de destilarias e produção de álcool dos Estados do Brasil, na safra 1985/86.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
Des. Arnaldo Rosalem
Fonte: IAA

TABELA 11 - Distribuição dos projetos enquadrados pela CENAL, com financiamentos contratados em termos de número e valor em ORTN, até 31/12/1985.

ESTADOS	QUANTIDADE	%	FINANCIAMENTOS	%
Amazonas	01	0,25	796.925	0.36
Para	01	0,25	353.600	0.16
Acre	01	0,25	799.288	0.36
Rondônia	01	0,25	875.298	0.39
Maranhão	03	0,75	2.579.937	1.16
Piauí	01	0,25	750.253	0.34
Ceará	03	0,75	2.094.623	0.94
Rio Grande do Norte	06	1,50	3.221.053	1.44
Paraíba	11	2,74	6.503.049	2.92
Pernambuco	29	7,23	6.740.590	3.02
Alagoas	33	8,23	13.986.624	6.28
Sergipe	03	0,75	842.697	0.38
Bahia	10	2,49	8.658.810	3.89
NORTE-NORDESTE	103	25,69	48.202.747	21.64
Minas Gerais	39	9,73	18.309.084	8.22
Espírito Santo	09	2,24	5.390.101	2.42
Rio De Janeiro	12	2,99	2.016.982	0.91
São Paulo	146	36,41	74.969.858	33.66
Paraná	31	7,73	23.255.223	10.44
Santa Catarina	04	1,00	1.740.734	0.78
Rio Grande do Sul	05	1,25	2.590.519	1.16
Goiás	27	6,73	25.176.250	11.31
Mato Grosso	14	3,49	14.527.909	6.53
Mato Grosso do Sul	11	2,74	6.528.656	2.93
CENTRO-SUL	298	74,31	174.505.315	78.36
BRASIL	401	100,00	222.708.062	100.00

(*) O Valor de uma ORTN correspondia a US\$ 7,58 em 02/01/1986.

Fonte: CENAL (1986).

Também através da Tabela 11, podemos ver que apareceram com destaque os Estados de Minas Gerais, Paraná e Goiás, com um total de financiamento de 97 projetos para a implantação de destilarias autônomas e anexas. Esses dados vão refletir o avanço do capital monopolista na agroindústria açucareira-alcooleira daqueles Estados do Centro-Sul, em relação aos tradicionais produtores nordestinos.

Neste contexto, no final de sua segunda fase, o PROÁLCOOL conseguiu uma produção que extrapolou os 10,7 bilhões de litros programados. No fim do ano de 1985, o Governo Federal constituiu a Comissão Interministerial de Avaliação do PROÁLCOOL sob a coordenação da Secretaria Executiva da CENAL. Nesta comissão existiam membros do MIC (IAA e STI); do MME (CNP e PETROBRÁS); do MF (SEAP e SEAE) e da SEPLAN (SEST e IPEA).⁵ A CENAL (1986, p. 31) colocava que:

Entre os assuntos tratados pela Comissão, destacam-se a análise da situação do PROÁLCOOL frente ao cenário de preços decrescentes de petróleo e seus derivados, as dificuldades enfrentadas pela PETROBRÁS na comercialização do álcool carburante, as projeções de oferta e demanda de álcool até a safra 1989/90, a política de preços ao produtor e consumidor, a sistemática de tributação do setor sucroalcooleiro, do setor de derivados de petróleo e do setor automobilístico, e as possibilidades de exportação de álcool.

Assim, também contraditoriamente, no ano de 1985 as lideranças usineiras, haviam demonstrado que uma possível superprodução do álcool combustível no Brasil não correspondia aos dados existentes, bem como à realidade do consumo. Neste contexto, Franco (1985, p. 1), líder usineiro paulista e então Presidente da SOPRAL (Sociedade de Produtores de Açúcar e Álcool), dizia em artigo na Revista do Álcool editada pela SOPRAL, no final da segunda fase do Programa Nacional do Álcool, que:

⁵ As siglas significam: MIC (Ministério da Indústria e Comércio), STI (Secretaria de Tecnologia Industrial), MME (Ministério das Minas e Energia), CNP (Conselho Nacional do Petróleo), PETROBRÁS (Petróleo Brasileiro SA), MF (Ministério da Fazenda), SEAP (Secretaria de Acompanhamento de Preços), SEAE (Secretaria de Assuntos Econômicos), SEPLAN (Secretaria de Planejamento da Presidência da República), SEST (Secretaria de Empresas Estatais) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

A decisão do governo em criar uma comissão interministerial para examinar o PROÁLCOOL coincide com a proximidade da data em que o Programa completa dez anos. Para os produtores, não poderia haver momento mais oportuno: o saldo do PROÁLCOOL nestes dez anos é tão positivo ao País que seria inimaginável qualquer alteração no seu rumo que não significasse a garantia da continuidade do Programa²; e cita alguns aspectos desse saldo que considera positivo de onde anotamos dois:² Para saltar de uma produção de 600 milhões de litros para 11,1 bilhões da safra atual, o País gastou cerca de US\$ 6 bilhões investidos no programa. No entanto, esses recursos significaram uma economia para o país de quase US\$ 8 bilhões que seriam gastos com a importação de petróleo, caso não houvesse o PROÁLCOOL; e o outro, a alegada superprodução atual de álcool é ilusória. Os estoques até aqui registrados, no pico de safra 85/86, são suficientes por apenas três meses de consumo. Promover agora a desaceleração da produção de álcool seria programar uma possível falta do produto no futuro.

4 O PROÁLCOOL após 1986

A fase do PROÁLCOOL que passou a ocorrer a partir do ano de 1986 é caracterizada pelo corte dos financiamentos e subsídios para a instalação e ampliação de novas destilarias em virtude das severas críticas que o PNA sofreu por parte de diversos segmentos da sociedade. Neste contexto, todas as destilarias em funcionamento, assim como as que passaram a funcionar a partir de 1986, tiveram que se adaptar às novas condições do mercado alcooleiro e também às novas políticas do setor traçadas pelo Governo da Nova República. Nesta fase, o PROÁLCOOL continuou como um grande programa energético alternativo, mas com um perfil pouco definido e uma estagnação na produção alcooleira nacional, até a safra 1993/94, e crescendo um pouco nas seguintes em relação a safra 1985/86, conforme podemos analisar através da Tabela 12.

TABELA12 - Produção brasileira de açúcar e álcool no período das safras 1985/86 a 1994/95.

SAFRA	AÇÚCAR		ÁLCOOL	
	toneladas	Índice	m ³	Índice
1985/86	7.819.255	100,0	11.820.440	100,0
1986/87	8.157.204	104,3	10.537.384	89,1
1987/88	7.985.222	102,1	11.458.607	96,9
1988/89	8.070.184	103,2	11.722.938	99,2
1989/90	7.235.000	92,5	11.880.000	100,5
1990/91	7.370.000	94,2	11.790.000	99,7
1991/92	8.604.321	110,0	12.716.180	107,6
1992/93	9.261.257	118,4	11.697.035	99,0
1993/94	9.273.879	118,6	12.285.590	103,9
1994/95	11.726.538	150,0	12.696.780	107,4
1995/96	13.235.000	169,3	13.671.000	107,2
1996/97	13.467.000	172,2	14.234.000	120,4
1997/98	14.769.000	188,9	15.307.000	129,5
1998/99	17.716.000	226,6	13.783.000	116,6

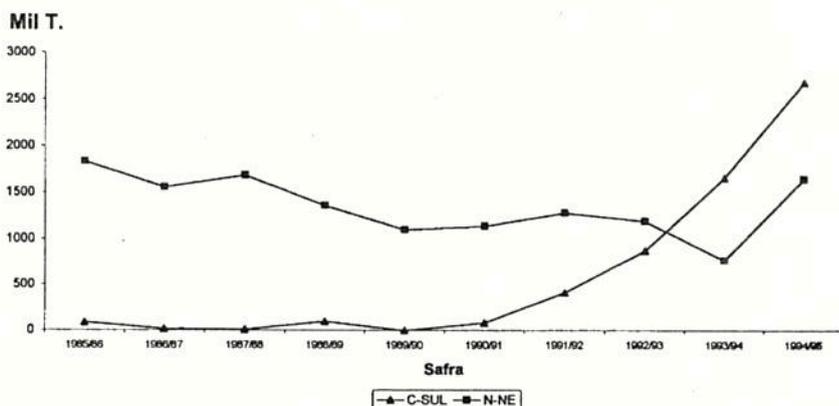
Fonte: RUAS (1994), AIAA (1995) e DATAGRO (1999)

Contudo, o que se discutiu sobre a safra alcooleira de 1985/86 a 1987/88 foi o seguinte: de um lado colocava-se a questão da superprodução de álcool no país e, do outro, os dados oficiais e as declarações dos usineiros apontavam uma estagnação no setor.

O que em parte ocorreu com a estagnação da produção de álcool foi o deslocamento da matéria-prima (cana-de-açúcar) para a fabricação de açúcar, apresentando crescimento constante após a safra 1991/92 (Tabela 12), produção esta destinada principalmente para o mercado externo. As exportações brasileiras passaram de 1.903.900 toneladas na safra 1985/86 para 4.340.200 toneladas na safra 1994/95, tendo também ocorrido

deslocamento da região exportadora, pois o Centro-Sul aumentou sua participação de 4,65% das exportações na safra 1985/86 para 61,83% na safra 1994/95. A participação das duas macro regiões canavieiras no volume global de açúcar exportado também pode ser vista na Figura 5.

FIGURA 5 - Exportações de açúcar pelas Regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul, nas safras 1985/86 a 1994/95.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
 Fonte: MICT

O volume total de açúcar exportado pelo Brasil continuou crescendo no período, segundo dados no Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Em 1994 foram de 3.402.191 toneladas, em 1995 de 5.917.871 toneladas, em 1996 de 4.989.559 toneladas, em 1997 de 6.371.970 toneladas e em 1998 de 9.364.247 toneladas. Nestes valores foram computadas as exportações de açúcar demerara, cristal e refinado.

Por outro lado, paralelamente a este processo de estagnação da produção alcooleira, também ocorreu a desativação contínua do IAA e esvaziamento contínuo do principal órgão de pesquisa canavieira do Brasil,

o PLANALSUCAR⁶, até a sua extinção no ano de 1990. Dentre as medidas para a extinção do IAA, a principal para o setor açucareiro foi a saída do Estado do mercado mundial de açúcar, permitindo que as próprias usinas ou grupos de usinas passassem a exportar diretamente. Como a Região Centro-Sul, e principalmente o Estado de São Paulo, sempre apresentou custos de produção baixos em relação aos custos nacionais, passou a ter vantagens na exportação do açúcar, isto em detrimento da produção do álcool. As exportações somente cresceram após a extinção definitiva do IAA em 1990, conforme pode ser visto na Figura 5, superando as exportações da Região Norte-Nordeste já na safra 1993/94.

Apesar da produção alcooleira apresentar-se estacionada, ao observarmos a Tabelas 10 e 13 e as Figuras 6 e 7, notamos que os novos Estados produtores do Centro-Oeste, que já apresentavam um crescimento em relação ao total nacional na segunda fase, continuaram o seu ritmo anterior na fase atual. O Estado de Goiás passou de 2,60% em 85/86 para 3,16% da produção na safra 1987/88 e 2,87% na safra 1994/95; Mato Grosso do Sul de 1,97% em 1985/86 para 2,43% na safra 1987/88 e 1,85% na safra 1994/95, e Mato Grosso de 0,65% para 1,29% na safra 1985/86 para a safra 1987/88 e 2,19% na safra 1994/95. A produção dos Estados do Centro-Oeste nas safras 1987/88 e 1994/95, conforme Tabela 13, mostra que os mesmos transformaram-se, respectivamente, em responsáveis por 6,88% e 6,91% da produção alcooleira do país nestas safras, tornando-se mais importantes que o Estado de Alagoas, o principal núcleo alcooleiro nordestino.

Outro fato percebido através das Figuras 6 e 7 e da Tabela 13, é que a produção dos novos Estados alcooleiros do Centro-Sul, como Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, atingiu 18,27% da produção alcooleira do país em 1987/88, enquanto a produção de todos os Estados do Norte e Nordeste atingiu apenas 15,62%, e na safra 1994/95 a participação destes Estados do Centro-Sul foi de 18,35% e da Região Norte-Nordeste de 12,20%.

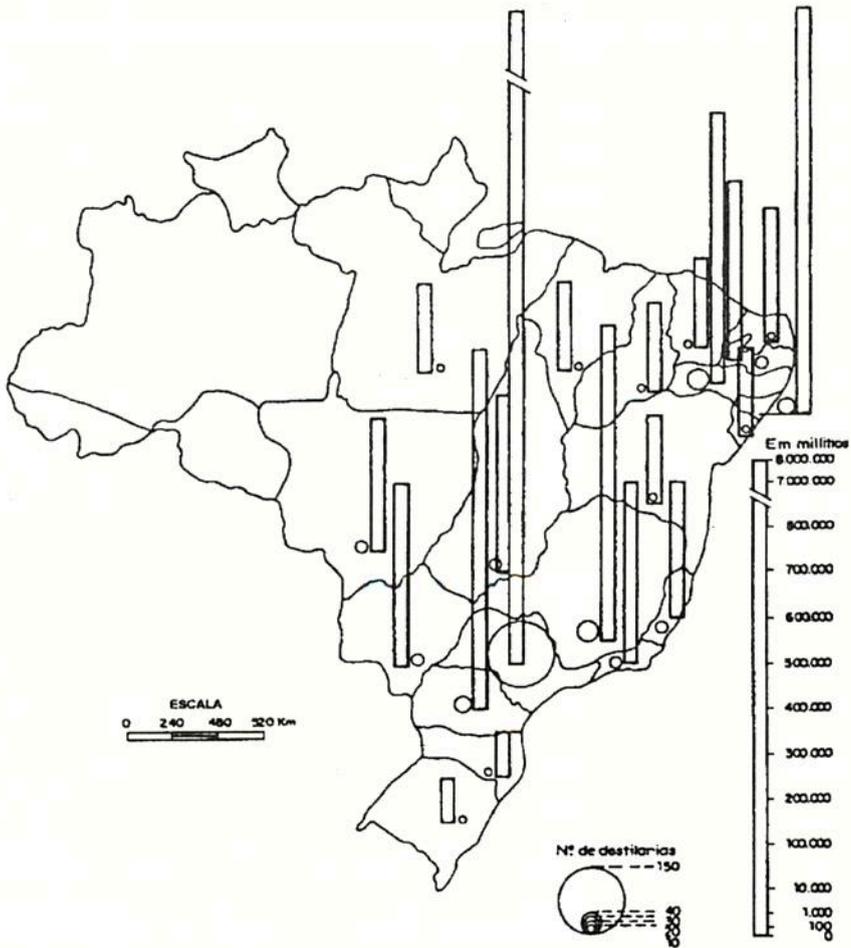
⁶ Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar, dado seu crescimento transformou-se no principal órgão de pesquisa canavieira com abrangência nacional.

TABELA 13 - Produção de álcool nas safras 1987/88 e 1994/95 nos Estados brasileiros.

ESTADO	Safrá 1987/88		Safrá 1994/95	
	m ³	%	m ³	%
Pará	17.076	0,15	1.320	0,01
Tocantins		-	15.474	0,12
Maranhão	24.616	0,21	14.565	0,12
Piauí	18.829	0,16	24.555	0,19
Ceará	26.928	0,23	2.997	0,02
Rio Grande do Norte	138.426	1,21	104.604	0,82
Paraíba	285.366	2,49	268.325	2,11
Pernambuco	480.870	4,20	397.050	3,13
Alagoas	730.386	6,37	633.215	4,99
Sergipe	45.737	0,40	40.484	0,32
Bahia	22.361	0,20	47.024	0,37
NORTE-NORDESTE	1.790.595	15,62	1.549.613	12,20
Minas Gerais	523.920	4,57	470.931	3,71
Espírito Santo	133.640	1,17	93.993	0,74
Rio de Janeiro	234.242	2,04	109.278	0,86
São Paulo	7.329.206	63,96	8.706.159	68,57
Paraná	646.972	5,65	886.792	6,99
Santa Catarina	11.152	0,10	-	-
Rio Grande do Sul	1.617	0,01	2.738	0,02
Mato Grosso	147.441	1,29	277.474	2,19
Mato Grosso do Sul	277.992	2,43	235.400	1,85
Goiás	361.830	3,16	364.402	2,87
CENTRO-SUL	9.668.012	84,38	11.147.167	87,80
BRASIL	11.458.607	100,00	12.696.780	100,00

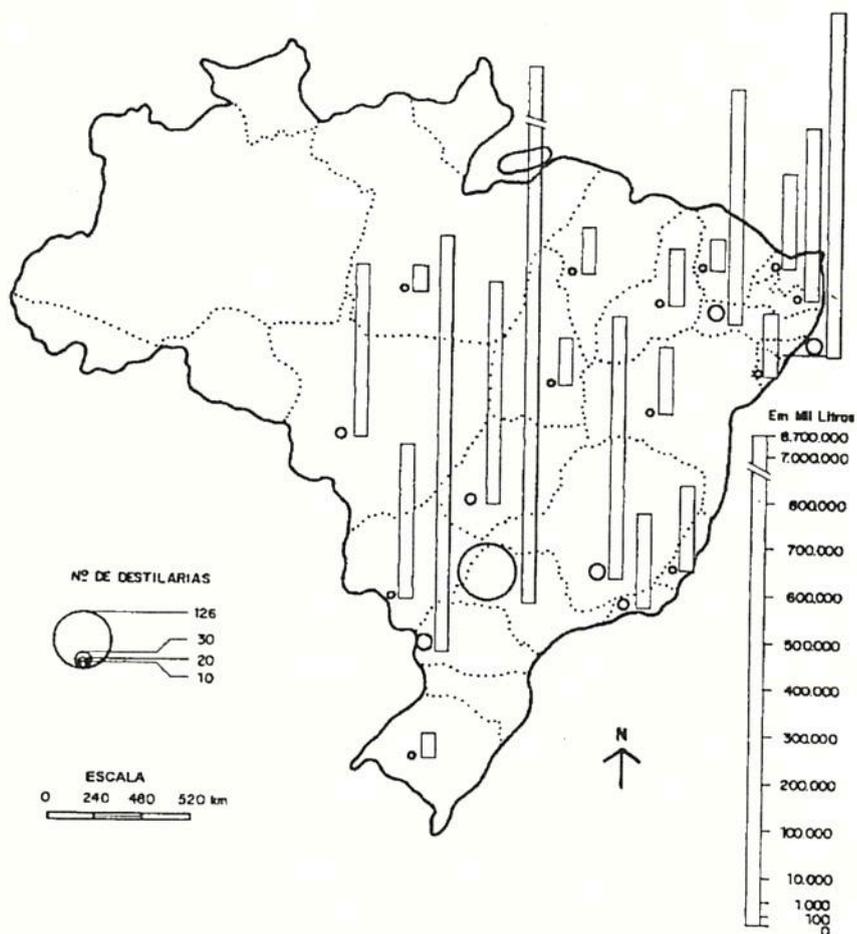
Fonte: IAA (1988) e AIAA (1995).

FIGURA 6 - Número de destilarias e produção de álcool dos Estados do Brasil, na safra 1987/88.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
Des. Arnaldo Rosalem
Fonte: IAA

FIGURA 7 - Número de destilarias e produção de álcool dos Estados do Brasil, na safra 1994/95.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
Des. Arnaldo Rosalem
Fonte: IAA

Apesar do pequeno crescimento da produção de álcool da Região Centro-Sul na safra 1994/95 em relação à safra 1987/88 (Tabela 13), o marco do PROÁLCOOL pode ser considerado o ano de 1985, pois neste ano atingiu-se o maior percentual de venda de veículos movidos a álcool, com 92,7% do total de veículos produzidos e comercializados no mercado interno (Figura 8). Este percentual declinou para 12,4% em 1990, decorrente da crise de abastecimento de álcool que ocorreu no ano de 1989, provocando descrédito do mercado quanto ao abastecimento futuro e também por aspectos políticos, dado a posse do Governo Collor e por este ter entrado em atrito com a indústria automobilística, quando afirmou que no Brasil só se produzia *carroças*. Neste ano o Brasil foi obrigado a importar álcool hidratado para o pleno abastecimento dos postos.

Entretanto, temos a salientar que no mês de fevereiro de 1987, em contradição com a política de estagnação da agroindústria alcooleira, o governo federal, atendendo à solicitação dos usineiros, ajustou a produção alcooleira nacional para 16 bilhões de litros/safra. Mas, calcula-se que, naquele mesmo ano, a capacidade instalada para a produção alcooleira nacional extra-oficial tenha atingido o total de 20 bilhões de litros/safra, e entrando novamente em discussão a possível superprodução e os destinos da álcool combustível no Brasil. Este ajuste, em parte, serviu somente para legalizar unidades industriais que estavam produzindo volume de álcool acima dos projetos enquadrados pela CENAL.⁷

Neste mesmo período, grandes foram as discussões acerca da política para o setor, iniciando-se a discussão sobre a extinção do IAA. As discussões começaram no fim de 1986, quando foi designado um interventor no IAA em razão da polêmica referente a exportação de açúcar futuro, com sérios prejuízos ao país.

O interventor indicado pelo governo, em 1986, foi substituído no início de 1988 por não atender às diretrizes do Ministério da Indústria e Comércio de reabrir as exportações. Portanto, no Governo da Nova República como um todo, o IAA ficou sujeito a muita interferência de grupos políticos

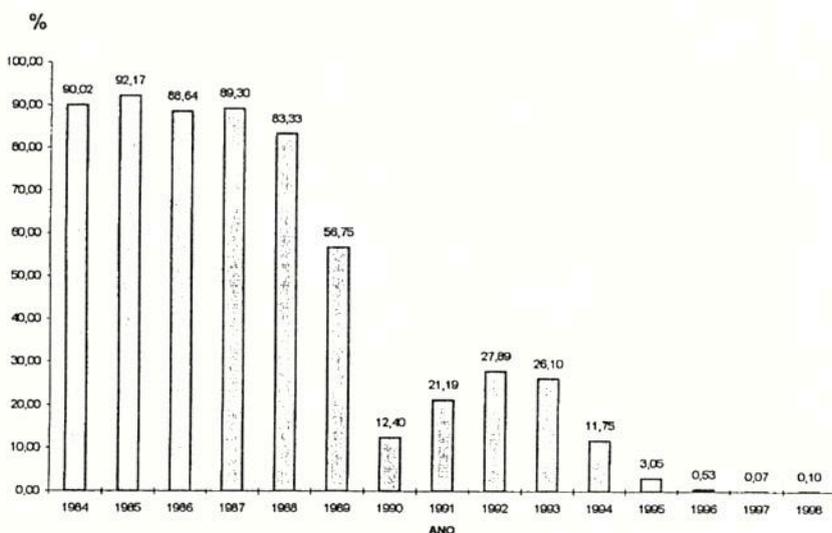
⁷ Durante todo o decorrer da implantação do PROÁLCOOL, foi comum as empresas obterem o enquadramento de unidades de um certo porte e contratarem com o fabricante uma de maior porte, ficando sempre com ociosidade ou fabricando álcool e pressionando o Governo Federal para conseguir mais cotas.

e de campanhas, realizadas principalmente pela mídia, que colocavam a culpa no órgão e não nas decisões tomadas nos gabinetes em Brasília.

Além disso, com a crise de abastecimento no fim da década de 80, o consumidor passou a desconfiar da capacidade do setor em suprir a demanda de álcool. Assim, houve uma grande queda na comercialização de veículos a álcool, face ao desinteresse da indústria automobilística na atualização dos modelos comercializados.

Mesmo com a pequena recuperação na venda de veículos a álcool ocorrida após 1990, já a partir de abril de 1994 as vendas, em termos numéricos, está abaixo do volume de carros a maioria possivelmente já sucateados, isto é, que saem de circulação por falta de condições de uso. Consequentemente entrou-se num processo de diminuição da frota nacional de carros que utilizam o álcool, com uma diminuição na demanda por este combustível. A distribuição percentual das vendas de veículos a álcool no mercado interno, conforme a Figura 8, confirma que nos anos de 1997 e 1998 os valores não representam quase nada no total de veículos vendidos.

FIGURA 8 - Percentual de vendas de veículos a álcool no mercado interno, período de 1984 a 1998.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
Fonte: ANFAVEA

Passados mais de 20 anos, em 1999, o PROÁLCOOL se caracteriza como um programa em crise, sendo que a origem desta crise vem da época da sua criação, pois foi instituído com fortes subsídios ao setor produtivo, e a diminuição parcial destes subsídios tem levado à quebra de algumas unidades.

FIGURA 9 - As áreas canaveiras do Brasil, produtoras de açúcar e álcool em 1995.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
Des. Arnaldo Rosalem
Fonte: IAA

Entretanto, após tantos anos de PROÁLCOOL, uma nova distribuição geográfica ocorreu nas áreas canavieiras do país. A Figura 9, mostra as novas áreas canavieiras que se formaram em São Paulo, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, Espírito Santo e Estados do Norte-Nordeste, alterando o domínio das áreas tradicionais na produção de açúcar.

Outro ponto que se destacou nestes últimos anos do PROÁLCOOL foi a extinção das usinas e destilarias anexas e autônomas do Estado de Santa Catarina e a grande diminuição na participação do Estado de Pernambuco, que de 11,61% da produção brasileira na safra 1975/76 passou para 3,13% na safra 1994/95.

Face aos problemas financeiros dos proprietários de unidades industriais de açúcar e álcool e ao subsídio ao álcool, que deveria ser bancado pelo Tesouro Nacional, mas na prática é bancado pela PETROBRÁS, pois é esta estatal que compra o álcool das destilarias e o revende às distribuidoras, arcando com a diferença de preços, o PROÁLCOOL entrou novamente em evidência no início de 1996. Com a proposta de privatização do setor petroleiro, foi necessário eliminar estes subsídios. Assim, utilizando-se desta justificativa e de que era preciso liberar os preços dos combustíveis no mercado interno, acabou-se com o tabelamento, e o Governo Federal novamente atendeu aos produtores de açúcar e álcool com aumento dos preços nas indústrias e os transferiu para o consumidor final (preço na bomba do posto de combustível). Neste mesmo período fala-se em falta de álcool anidro para a mistura na gasolina, o que possivelmente é mais uma forma de pressão dos usineiros para melhores preços e também reflexo do desvio da matéria-prima para a produção de açúcar.

Outro ponto levantado nas discussões foi referente à poluição do ar. Nesta discussão os produtores de álcool continuam com o argumento de que o álcool é um combustível limpo, em comparação com a gasolina. Neste ponto, é interessante o questionamento levantado por Souza (1996, p. 2) em artigo no Jornal Folha de São Paulo coloca:

... nos últimos dias, os lobistas dos usineiros, aproveitando-se das medições feitas pela CETESB, difundiram na mídia a informação de que o álcool é um combustível limpo, a ponto de justificar, segundo

a ministra Dorothea Werneck, a criação de um imposto ecológico, a ser pago pelos proprietários de carros a gasolina.

Em um quadro com dados de estudos da CETESB, Souza mostra que os carros importados, utilizando-se da gasolina da PETROBRÁS, poluem menos que um carro a álcool. Em outro ponto, relembra que para a produção de três litros de álcool é consumido um litro de diesel, além de toda a poluição causada pela queima dos canaviais e pelas indústrias (Souza, 1996).

Conclui-se que muitos aspectos discutidos do PROÁLCOOL, desde a sua criação até os dias de hoje não foram resolvidos, e os principais dizem respeito aos subsídios aos produtores e aos aspectos poluidores do programa, desde a industrialização da cana-de-açúcar até o uso do álcool nos veículos.

Com a instalação de equipamentos para a produção de açúcar por muitas destas destilarias autônomas do Centro-Sul, o setor teve um período de baixa pressão sobre o governo referente ao destino do álcool face o desvio da matéria-prima para a produção de açúcar.

Com o declínio dos preços internacionais do açúcar a, partir de 1998, os produtores passaram novamente a pressionar o governo para novos subsídios, com o intuito de incentivar a produção de veículos e o consumo de álcool, face à histórica produção de álcool realizada na safra 1997/98, com o maior volume já alcançado no Brasil, ou seja, 15,3 bilhões de litros.

SÃO PAULO: O PRINCIPAL CENTRO
AÇUCAREIRO E ALCOOLEIRO NACIONAL

A questão da ampliação das áreas canavieiras tradicionais do Estado de São Paulo, como também o surgimento de novas áreas no oeste paulista envolveram políticas agrícolas e agro-industriais do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) e o Plano de Desenvolvimento do Oeste do Estado de São Paulo - PRÓ-OESTE (São Paulo, 1980), através do Programa de Expansão da Canavieira para produção de Combustível do Estado de São Paulo (PROCANA).

Durante a década de 40, com a interrupção do comércio de cabotagem devido à guerra submarina, houve dificuldade na vinda do açúcar nordestino para o centro-sul, motivando o IAA a tomar medidas de incentivos através da abertura de quotas, principalmente para o Estado de São Paulo. Nesse período, com as políticas de estímulos do IAA, foram implantadas 49 novas usinas de açúcar e álcool no Estado, ocorrendo a consolidação da área canavieira de Araraquara e o surgimento das áreas de Jaú e Vale do Paranapanema (Bray, 1980).

Nas décadas de 50 e 60 ocorreu uma maior consolidação das áreas canavieiras do Estado de São Paulo, principalmente por dois fatores:

- a implantação de 25 novas usinas de açúcar e álcool para abastecer o mercado interno, e
- o crescimento das exportações de açúcar devido à lacuna deixada por Cuba através do rompimento das relações desse país com os Estados Unidos.

No início da década de 70 o IAA, através da criação do Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira e do Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar (PLANALSUCAR), estabeleceu as diretrizes para transformar o país em grande exportador de açúcar. Em 1971, o PLANALSUCAR caracterizou as cinco áreas canavieiras do Estado de São Paulo, historicamente constituídas (Figura 10). O PLANALSUCAR e o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira tiveram um desempenho favorável com o avanço do volume e dos preços das exportações de açúcar, resultando positivamente sobre o recém criado Fundo Especial de Exportação. Nessa fase, as usinas de açúcar e álcool do Estado de São Paulo, com recursos do Fundo Especial de

Exportação e do Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira, passaram a modernizar os equipamentos industriais, como também as grandes empresas desenvolveram a incorporação das usinas de pequeno porte, aquisição de novas propriedades próximas às usinas e modernos maquinários agrícolas. Entretanto, fatores externos como a perda do Mercado Preferencial Norte Americano, em 1974, aniquilaram as pretensões do Brasil em firmar-se como grande exportador de açúcar.

FIGURA 10 - As tradicionais áreas canavieiras do Estado de São Paulo.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
Des. Arnaldo Rosalem
Fonte: Planalsucar

Nessa conjuntura, as pressões dos grupos usineiros - em face à crise que adentrava no subsetor - juntamente com os interesses dos fabricantes de equipamentos industriais do ramo, e reforçados pela integração da indústria automobilística, levaram o governo Federal a fundar o Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL) no final de 1975, com o objetivo de atingir, em 1979, 3 bilhões de litros de álcool.

Nesta fase inicial do PROÁLCOOL (Tabela 9), o Estado de São Paulo participou com o enquadramento de 47,07% dos projetos de destilarias

anexas e com 31,50% dos projetos de destilarias autônomas do Brasil. BRAY (1983) coloca que este fato pode ser explicado através da infra-estrutura existente nas tradicionais usinas paulistas para a fabricação do álcool e da crise que atingiu o parque açucareiro.

Até o final de 1979, dos 87 projetos aprovados para a instalação das destilarias autônomas e anexas no Estado, a maioria deles foi implantado nas tradicionais áreas canavieiras paulistas de Piracicaba - na Depressão Periférica - Sertãozinho/ Ribeirão Preto, Araraquara, Jauú e Vale do Paranapanema - no Alto e Médio Planalto Ocidental Paulista.

1 A criação do PRÓ-OESTE na segunda fase da implantação do PROÁLCOOL

Com o segundo choque do petróleo em 1979, o preço do barril passou de US\$ 12 para US\$ 18. Em razão disto, a Comissão Executiva Nacional do Álcool (CENAL) traçou o objetivo de quadruplicar a produção de álcool até 1985, estabelecendo a segunda fase do PROÁLCOOL.

Dentro desse novo contexto do Plano Nacional de Álcool (PROÁLCOOL), a produção nacional de álcool passaria de 3 bilhões de litros em 1980, para 10 bilhões de litros em 1985. O Estado de São Paulo, como o principal centro alcooleiro nacional, passou a se preocupar com a expansão concentradora da agricultura canavieira no território paulista, principalmente nas tradicionais áreas açucareiras e alcooleiras do leste. Assim, o governo de São Paulo, no ano de 1980, criou o PRÓ-OESTE.

O Programa denominado "Bases para um Plano de Desenvolvimento do Oeste do Estado de São Paulo - PRÓ-OESTE", desenvolvido pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, procurou deslocar os recursos do CENAL para o Oeste do Estado de São Paulo, tendo como meta básica alcançar "o equilíbrio econômico regional" (SÃO PAULO, 1980).

Podemos perceber, através da Figura 11, que foram consideradas áreas prioritárias pelo PROCANA as Regiões de Presidente

Prudente, Araçatuba, Bauru e o Oeste da Região de São José do Rio Preto; e entre as medianamente prioritárias foram destacadas as regiões de Marília e o Centro-Leste de São José do Rio Preto. As demais regiões do Estado foram declaradas como não prioritárias à implantação e expansão de novas destilarias autônomas e anexas.

FIGURA 11 - PRÓ-OESTE: As regiões prioritárias para a implantação de destilarias de álcool no Estado de São Paulo - 1980.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
Des. Arnaldo Rosalem
Fonte: IAA/SAA

Neste sentido, todos os projetos de implantação das novas destilarias ou de ampliação das já existentes, localizadas nas áreas altamente prioritárias, teriam maiores facilidades na aprovação. Nas regiões medianamente prioritárias, a aprovação de novos projetos dependeria de um estudo mais pormenorizado. Por outro lado, nas demais regiões do Estado, os novos projetos para serem aprovados os novos projetos deveriam passar por uma avaliação rigorosa da Comissão Executiva Nacional do Alcool (CENAL).

Com a elaboração de um Plano a favor da região Oeste Paulista, a Secretaria da Agricultura pretendeu atingir os seguintes objetivos:

- aproveitamento da infra-estrutura existente, sem necessidade de investimentos públicos adicionais para a sua consecução;
- inversão do fluxo migratório, face à criação de empregos diretos e indiretos necessários à consolidação do programa;
- interiorização do desenvolvimento pelo fortalecimento das economias regionais; e
- preservação e ampliação da oferta de alimentos, bem como manutenção da expressiva participação do setor agropecuário paulista na pauta da exportação. (São Paulo, 1980, p. 2)

Tendo estas propostas como principais, o documento do PRÓ-OESTE (São Paulo, 1980, p. 2) diz:

O primeiro programa a ser estabelecido através do Plano de Desenvolvimento Agrícola do Oeste do Estado de São Paulo será o Programa de Expansão da Canavicultura para a Produção de Combustível do Estado de São Paulo (PROCANA), o qual, em plena integração com os objetivos do Governo Federal, pretende orientar o fluxo de recursos financeiros oriundos do PROÁLCOOL tornando-o instrumento básico para o desenvolvimento da região oeste.

O discurso do Programa de Expansão da Canavicultura para a Produção de Combustível (PROCANA) dentro do PRO-ESTE (São Paulo, 1980, p. 3) é o seguinte:

A Secretaria da Agricultura e Abastecimento, preocupada com a possibilidade de expansão desordenada da cultura da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo e a conseqüente ocupação das terras utilizadas para a produção de alimentos, resolveu promover ação visando orientar a instalação daquela cultura destinada à produção de álcool em regiões onde a cana-de-açúcar representará a melhor opção para a sua expansão no Estado de São Paulo...

Foi através desses objetivos do PRÓ-OESTE que formalizou-se o “Programa de Expansão da Canavicultura para a Produção de Combustível”, beneficiando os produtores locais ou os que ali se instalaram para se dedicar ao cultivo da cana-de-açúcar como matéria-prima básica à produção do álcool.

Na justificativa do PRÓ-OESTE, ficou demonstrado que o estudo realizado sobre a expansão da área cultivada com cana-de-açúcar, no período de 1975/79, permitiu observar que, no caso da agricultura paulista, as áreas para cultivo de *energético* vêm substituindo áreas com outras culturas, principalmente nas DIRA’S de Campinas e Ribeirão Preto. Entretanto até 1985 - final da segunda fase do PROÁLCOOL - de acordo com o PROCANA, há que implementar a instalação de novas destilarias autônomas, e a canavicultura deverá ser implantada em áreas não tradicionais canavieiras do Estado.

Os autores do PRÓ-OESTE (São Paulo, 1980, p. 7) finalizaram as justificativas do Plano assim:

Desta forma, não se trata de orientar a expansão da cana-de-açúcar e, sim, de todo um desenvolvimento agrícola que dela pode advir. Paralelamente ao trabalho e assessoria à implantação das mesmas, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento dará apoio ao desenvolvimento da pecuária através de assistência técnica e pesquisa, com ênfase no consórcio cana-boi.

Através do PROÁLCOOL e PRÓ-OESTE, o Planalto Ocidental Paulista passou a partir de 1980 a receber um grande fluxo de investimentos via CENAL, resultando na implantação de novas destilarias autônomas com grandes propriedades de cana-de-açúcar e na formação da área canavieira/álcooleira do Oeste Paulista - abrangendo a Alta Paulista, Noroeste, Alta Sorocabana e Alta e Média Araraquarense.

Do ano de 1975, início do PROÁLCOOL, até 1983 foram enquadrados 74 projetos de implantação e expansão de destilarias autônomas no Estado de São Paulo. Destes, 52 projetos (70%) foram para instalação nas áreas prioritárias do PRÓ-OESTE (PROCANA). Com os novos

financiamentos, a partir de 1979, através do CENAL e incentivos do PRÓ-OESTE via PROCANA, essas novas áreas canavieiras do médio e baixo Planalto Ocidental Paulista passaram a ter um papel importante, representando um aumento considerável na capacidade de produção de álcool dentro do Estado.

2 A criação e o papel do Conselho Estadual de Energia após 1984

Apesar da centralização da política energética nacional pelos órgãos federais, o Governo de São Paulo, além de criar o PRÓ-OESTE com o objetivo de planejar a implantação de novas destilarias a partir de 1980, também passou a buscar, no ano de 1983, com a criação do Conselho Estadual de Energia (CEE), uma política própria de planejamento da questão energética em seu território.

O Conselho Estadual de Energia passou a funcionar a partir de julho de 1984, tendo como objetivo *“Estabelecer diretrizes relativas à produção, distribuição e uso de energia no Estado de São Paulo, e acompanhar e execução dessas diretrizes”*. Quanto ao PROÁLCOOL, o referido Conselho por delegação expressa do governo federal, foi incumbido de dar pareceres técnicos sobre a validade e conveniência da implantação, ampliação e transformação de destilarias no Estado de São Paulo. Os pareceres foram emitidos pelo Grupo de Análise do Alcool, em função dos projetos submetidos pelas empresas interessadas junto à Comissão Executiva Nacional do Alcool (CENAL), com base nas *“Diretrizes para Análise de Projetos do PROÁLCOOL no Estado de São Paulo”* (CEE, 1984).

Após 4 anos da implantação do PRÓ-OESTE (PROCANA), o recém criado Conselho Estadual de Energia, através de seu primeiro documento publicado em 1984 sobre diretrizes básicas, apontou que a expansão da cana-de-açúcar, apesar do PRÓ-OESTE, continuava a ocorrer com maior intensidade nas regiões consideradas não prioritárias, isto é, nas áreas canavieiras tradicionais do Estado.

A expansão canavieira nas áreas tradicionais não prioritárias ocorreu devido à existência de grandes usinas e destilarias, cujos empresários

procuraram expandir o plantio da cana-de-açúcar em áreas próximas às unidades industriais. Os grandes usineiros tradicionais, em razão de suas forças econômicas e políticas, conseguiram facilmente os recursos financeiros e as autorizações oficiais para aumentar as suas quotas de produção. Nesse processo, nas regiões agrícolas de Campinas, Bauru e Ribeirão Preto, a cana-de-açúcar ocupava em 1984 uma área que variava de 25% a 35% de toda área cultivada

A política do Conselho Estadual de Energia para a expansão do setor sucroalcooleiro paulista, estava definida no documento *Diretrizes para a Análise de Projetos do PROÁLCOOL no Estado de São Paulo* (1984, p. 3-6), que propunha um redirecionamento urgente do PROÁLCOOL no Estado de São Paulo, de forma planejada e socialmente conseqüente, fazendo valer as diretrizes estabelecidas pelo PRÓ-OESTE, mas que não vinham sendo cumpridas adequadamente pelos órgãos competentes (IAA) e (CENAL), e estabelecia as seguintes normas gerais:

1. Limitar a instalação de novas unidades ou ampliações das já existentes na área definida como não prioritária, pelo PRÓ-OESTE (conforme SAA/GSAA n° 777/81), quaisquer que sejam as origens dos recursos financeiros para a execução dos projetos. Nesta área só admitir-se-á a instalação de novas unidades ou ampliação das já existentes em casos absolutamente excepcionais ou onde seja constatada a total falta de opções agrícolas para o município. Idênticos critérios serão adotados na análise de projetos de transformação de fábricas de aguardente em destilarias de álcool.
2. Observar, quanto ao volume de matéria-prima para unidade industrial, a proporção de 40% e 60% para, respectivamente, usinas (inclusive acionistas) e fornecedores de cana, a semelhança da legislação atualmente existente para a produção de açúcar.
3. Manter, nos estabelecimentos agrícolas, seja da usina ou de seus acionistas, outras culturas em rotação com cana-de-açúcar, no mínimo de 50% da área renovável anualmente.
4. Disciplinar a localização das novas unidades industriais, observando as determinações do zoneamento agrícola e a distância

mínima de 30 km entre uma usina/destilaria e outra, ou seja, 15 km de raio de influência para cada uma, exceto nos casos de destilarias de até 10.000 l/d.

5. Não exceder, quanto à capacidade de produção de álcool das destilarias, 600.000 l/d na região considerada prioritária e 360.000 l/d, na região marginal, ou seja, uma densidade média de 8,5 l/ha na zona prioritária e de 5,1 l/ha na zona marginal.

Será admitida uma distância menor que 30 km entre duas usinas quando ao menos uma delas não tiver a capacidade máxima instalada de 600.000 l. Neste caso, o projeto proposto terá uma capacidade máxima a ser determinada que levará em conta as intersecções de sua área de influência de 15 km de raio com as áreas das demais usinas já existentes.

Nestas áreas comuns de influência não será permitida uma densidade média total maior que a indicada acima.

6. Condicionar igualmente qualquer parecer favorável para a instalação de novas unidades ao cumprimento da legislação trabalhista e dos dissídios coletivos, consultando-se também no caso de ampliação ou transformação o Ministério do Trabalho, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado de São Paulo, assim como o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Alimentação

7. Analisar as propostas em relação aos efeitos ambientais, que devem passar a conter, além das exigências legais:

a. Resumo do projeto agrícola, com as seguintes informações:

- Área total da usina ou destilaria (incluir áreas aumentadas ou de fornecedores).

- Tipos de solos (carta de solos das áreas referentes ao projeto).

- Caracterização química e física dos solos.

- Carta planialtimétrica (1:10.000).

b. O projeto completo do sistema de disposição final dos efluentes contendo:

- Sistemas de distribuição.

- Áreas a serem utilizadas para a aplicação de resíduos.

- Taxas de aplicação por área e por sistema de distribuição.
- Fluxo técnico-operacional do sistema hidráulico de distribuição.

No caso de distribuição por meio de tanques de contenção de vinhaça, para posterior bombeamento, limitar o volume e o tempo de retenção, aumentando o número dos mesmos, pois assim diminuem-se os riscos potenciais, em casos de acidentes. (CEE, 1984, p. 3-6)

As normas gerais desse referido documento, além de limitar rigidamente a instalação de novas unidades industriais nas áreas não prioritárias, buscaram resgatar o Estatuto da Lavoura Canavieira, através da proporção de 40% e 60% da produção de cana-de-açúcar das destilarias e fornecedores, cujo Estatuto, dos anos 40 (conforme analisado anteriormente), foi enterrado pelo Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira no início dos anos 70.

O documento analisado do Conselho Estadual de Energia buscou disciplinar a localização das novas unidades industriais, propondo distância mínima de 30 km entre elas, como limitando a capacidade de produção das destilarias existentes e em implantação.

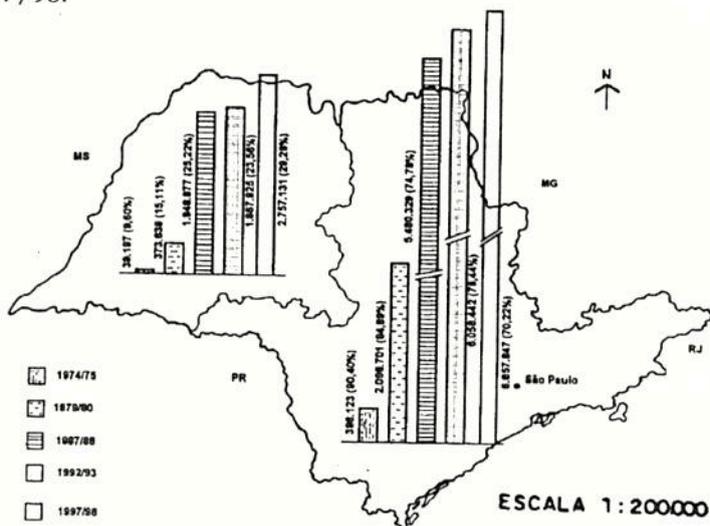
No período de julho de 1984 a fevereiro de 1987, foram analisados pelo Conselho Estadual de Energia 92 projetos de instalação e ampliação de destilarias autônomas e anexas. Dos 92 projetos apresentados, 61 obtiveram pareceres desfavoráveis e 31 obtiveram pareceres favoráveis, com um acréscimo de 3.790.000 litros/dia à capacidade produtiva do parque alcooleiro estadual. Do total dos projetos apresentados, 28 foram para as áreas prioritárias, com a aprovação de 14, e 64 eram oriundos das áreas não prioritárias, tendo aprovação de 17 projetos, demonstrando a grande força econômica dos grupos usineiros das tradicionais áreas canavieiras do Estado (CEE, 1987).

Esse aspecto vem demonstrar o empenho do governo Estadual em disciplinar a expansão canavieira em São Paulo, através do PRÓ-OESTE e Conselho Estadual de Energia, embora essas iniciativas não tenha sido suficientes para conter os interesses dos grupos usineiros tradicionais do

Estado. Entretanto, temos a considerar que tanto o PRÓ-OESTE como o Conselho Estadual de Energia, que funcionou de 1984 a 1987, foram um avanço nas questões relativas ao Planejamento e à busca constante de um direcionamento do Território, envolvendo a produção do espaço agroindustrial canavieiro-açucareiro-alcooleiro de São Paulo.

Neste contexto em que abordamos as políticas estatais de modernização e expansão da agroindústria açucareira nacional e principalmente a do Estado de São Paulo, podemos avaliar o domínio da cultura canvieira, mas principalmente a produção alcooleira no território paulista, sintetizada através da Figura 12. Através desta figura pode-se observar que na safra 1987/88 a Região Oeste do Estado era responsável

FIGURA 12 - A produção de álcool no Estado de São Paulo nas áreas tradicionais e do PRÓ-OESTE, nos anos de 1974/75, 1979/80, 1987/88, 1992/93 e 1997/98.



Elab: Bray, Ferreira, Ruas
Des. Arnaldo Rosalem
Fonte: IAA/SAA

por 25,22% da produção paulista.

No Governo Quéricia (1987-1990), coincidindo com a diminuição dos incentivos e subsídios ao PROÁLCOOL por parte do Governo Federal, a CEE praticamente foi extinta, não mais trabalhando com a formulação de política energética no Estado. A partir desta data, o que se observou no Estado de São Paulo foi a expansão dos grupos de produtores tradicionais, com maior concentração da produção de açúcar e álcool, bem como da posse da terra agricultável do Estado.

Assim, através da Figura 12, podemos perceber a variação da produção alcooleira das duas macro-regiões canavieiras do Estado, a tradicional e do PRÓ-OESTE. A participação na produção do Estado das unidades industriais do PRÓ-OESTE cresceu, e na safra 1997/98 foi responsável por 29,28% de todo o álcool produzido em São Paulo. Esta produção foi obtida em 44 destilarias anexas e autônomas do total das 119 que operaram no Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos meados da década de 90, a produção alcooleira nacional encontrava-se estacionada, devido à falta de investimentos. Os elevados custos de produção acarretaram um desestímulo no plantio de cana por parte dos pequenos e médios fornecedores e na ampliação de novos canaviais pelas usinas e destilarias. Isto fez com que se destinasse a matéria-prima para o açúcar, com melhor retorno financeiro até 1998.

Em relação ao Estado de São Paulo, principal centro alcooleiro nacional, na década de 90 a tendência foi das destilarias autônomas se transformarem em usinas de açúcar e álcool. Esse fato pode ser comprovado, quando as Destilarias Autônomas Colorado, município de Guaíra; M.B., município de Morro Agudo; Moema/Demol, município de Orindiuva; Univalem, município de Valparaíso passaram a produzir as suas primeiras sacas de açúcar. Outras destilarias autônomas do Estado de São Paulo e de outros estados, principalmente do Paraná, instalaram equipamentos para a produção de açúcar.

Através de vários contatos com produtores e técnicos ligados ao PROÁLCOOL, no decorrer do período de 1990 a 1999, foi constatado que um grande número de destilarias autônomas do Estado de São Paulo passaram a produzir açúcar. Na safra 1997/98 existiam no Estado 3 (três) usinas que não possuíam destilarias anexas, 42 destilarias autônomas e 77 usinas com destilarias anexas.

Uma nova contradição ocorreu na agroindústria açucareira/alcooleira nacional no início da década de 90. De um lado o Governo Federal com o discurso do Presidente da República visando dinamizar o PROÁLCOOL, - através de uma nova fase - e do outro a transformação de destilarias de álcool em usinas de açúcar.

Também foi retomada a discussão a respeito da situação das usinas do país, endividadas com o Governo Federal. Esses empréstimos foram feitos às usinas com o aval do IAA, anterior à sua extinção. Como essas usinas não pagavam as dívidas, o Tesouro Nacional, através do Banco do Brasil, foi obrigado a saldá-las. Ao pagar as dívidas o Tesouro Nacional transformou-se em credor de empréstimos quase impossíveis de serem resgatados.

No início de 1996, com o problema da falta de álcool anidro para a mistura com a gasolina, face a transferência da matéria-prima (cana-de-açúcar) para a produção de açúcar, o Governo Federal, justificando um aumento aos produtores, liberou os preços dos combustíveis aos consumidores.

Esta liberação acarretou aumento dos preços, com reflexos na inflação, mas não resolveu o déficit de álcool. Além desta medida, outra que estava em estudo era a regionalização da frota de carros a álcool, em que só existiriam postos com álcool hidratado disponível nos Estados produtores.

Outro aspecto que está influenciando na discussão é de que o preço do açúcar no mercado internacional está caindo, o que levará a menores volumes de exportações, e os produtores terão de desviar matéria-prima para a produção de álcool. Nesse sentido existe o esforço em relançar um programa de incentivo ao carro a álcool, para garantir a demanda deste combustível e os produtores não fiquem com a cana-de-açúcar no campo. O subsídio ao álcool em sua maioria é bancado pelo proprietário de carro a gasolina, mas também existe influência nos outros combustíveis, levando toda população brasileira a arcar com estes subsídios.

No conjunto de atores sociais defensores do PROÁLCOOL, as montadoras de automóveis deixaram de ser um grande aliado, pela redução, até mesmo pela não fabricação de carros com motor a álcool. Entretanto os ecologistas surgem como novos defensores do carro a álcool como solução para diminuição da poluição dos veículos nos grandes centros urbanos.

Por outro lado o consumidor do carro a álcool foi perdendo, na década de 90 a confiança no programa. Primeiro, pela falta de uma matriz energética nacional que contemple o álcool combustível; segundo, pelo problema de desabastecimento no início da década pela queda da produção do álcool hidratado e, terceiro, com o inesperado aumento do preço do açúcar no mercado internacional que ocorreu até 1998.

Assim o aumento da produtividade agrícola e industrial levou o setor, no final dos anos 90, para uma crise de superprodução pela respectiva queda tanto do preço do álcool como do açúcar nos mercados interno e externo.

Na busca contínua da eficiência para reduzir os custos de produção, os usineiros inovam tecnologias tanto na produção da cana-de-açúcar quanto na mecanização do plantio e do corte. Na unidade industrial o processo de automação busca continuamente não só o aumento da produtividade como também uma melhor qualidade no produto final.

Desta maneira, cada vez mais amplia-se a integração das áreas agrícola, industrial e comercial através de mudanças a montante e jusante da cadeia produtiva. Nesse sentido o aumento da produtividade na cadeia produtiva do setor tem levado à redução da área de cana-de-açúcar e consequentemente à diminuição de pequenos e médios produtores.

No ano de 1999, em que a crise do setor, principalmente em São Paulo, se pronunciou, os usineiros conseguiram novamente o apoio do governo estadual para incentivar o carro a álcool e também o engajamento das montadoras com o lançamento de novos veículos com motor a álcool.

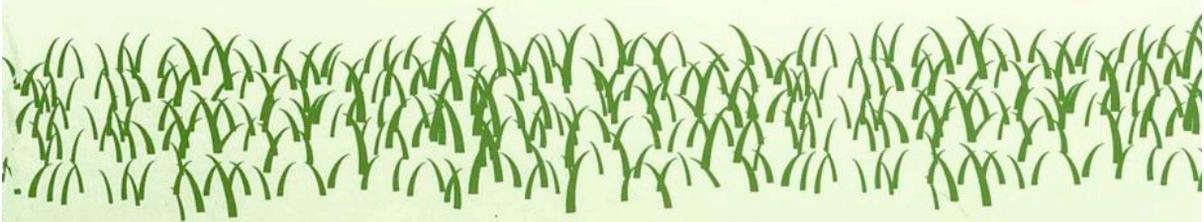
Referências Bibliográficas

- ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE AÇÚCAR E ÁLCOOL. *Relatório Anual*. São Paulo: Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo. 1995.
- ALCÂNTARA FILHO, J. B., SILVA, J. G. Uma alternativa não concentradora para o Proálcool: a pequena unidade de produção e a micro-destilaria. *Abra*. Campinas, v. 11, n. 1, p. 37 - 44, 1981.
- ANDRADE, M. C. Comércio internacional e distribuição espacial da produção de açúcar no Brasil. *Boletim Paulista de Geografia* (São Paulo), n. 51, p. 15 - 30, jun. 1976.
- ANDRADE, M. C. *Estado, capital e industrialização do Nordeste*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. 101p.
- ANDRADE NETO, J. *O estado e a agorindustria canavieira do nordeste oriental*. São Paulo, 1990. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo.
- BRAY, S. C. *A cultura da cana-de-açúcar no Vale do Paranapanema: um estudo de geografia agrária*. São Paulo, 1980. 304f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo.

- BRAY, S. C. *A formação do capital na agroindústria açucareira de São Paulo: revisão dos paradigmas tradicionais*. Rio Claro, 1989. 169f. Tese (Livre Docência), Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Universidade Estadual Paulista.
- _____. Agricultura energética. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 4. 1983, Uberlândia. *Anais...* Uberlândia: UFU, 1983. 28p.
- CEE. *Diretrizes para análise de projetos do Proálcool no Estado de São Paulo*. São Paulo: CESP/CEE, 1984. 9p.
- CEE. *Pesquisa de mercado do álcool de cana produzido no Estado de São Paulo*. São Paulo: CESP/CEE, fev. 1987. 155p. (Relatório Final).
- CENAL. *Projetos enquadrados: posição em 09/08/84*. Brasília: MIC/CENAL, 1984. 31p.
- CENAL. *Relatório Anual - 1985*. Brasília: MIC/CENAL, 1986. 42p.
- CONSELHO ESTADUAL de Energia. *Diretrizes para as análises de projetos do PROÁLCOOL no Estado de São Paulo*. São Paulo: CESP, 1984. 9p.
- COPERSUCAR, SIFAESP. *O potencial da mistura carburante na solução da crise de combustíveis*. São Paulo. np. 1974.
- DATAGRO. *Cana, Açúcar e Álcool*. Boletim Informativo, n. 5, 1999.
- DÉ CARLI, G. *Gênese e evolução da indústria açucareira de São Paulo*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Ed., 1973. 228p.
- FERREIRA, E. R. *A formação da Região Canavieira de Araraquara: o papel do estado e das agroindústrias do açúcar e do álcool no processo de organização do espaço*. Rio Claro, 1988. 163f. Dissertação (Mestrado), Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Universidade Estadual Paulista.
- FRANCO, C. J. *Temas para a análise do álcool*. *Revista do Álcool*. São Paulo: SOPRAL, v. 4, n. 31, p. 3, set./out. 1985.
- GEBARA, J. J., BACCARIN, J. G. *Próálcool: ocupação do solo, emprego agrícola e estrutura agrária na região de Ribeirão Preto (SP)*. Jaboticabal: Departamento de Economia Rural/Unesp, 1987.
- GNACCARINI, J. C. A. *Estado, ideologia e ação empresarial na agroindústria do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1972. 250f: Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo.
- INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL. *Anuário açucareiro - 1935*. Rio de Janeiro: IAA, 1936. v. 1. 305p.
- _____. *Anuário açucareiro - 1941*. Rio de Janeiro: IAA, 1942. v. 7. 236p.

- INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL. *Anuário açucareiro*: safras 1951/52 a 1952/53. Rio de Janeiro: IAA, v. 17, 1954. 130p.
- _____. *Anuário açucareiro - 1961*: safras 1956/57 a 1959/60. Rio de Janeiro: IAA, 1961. v. 19. 107p.
- _____. Departamento de Estatística e Cadastro. *Produção de álcool*: por região e unidades da federação - safra 1968/69. Rio de Janeiro: IAA, 1969. 10p.
- _____. Divisão de Estudos e Planejamento. Serviço de Estatística e Cadastro. *Resultado do final da safra 1974/75*: usinas, açúcar produzido, canas esmagadas. Rio de Janeiro: IAA, 1975. 9p.
- _____. Divisão de Estudos e Planejamento. Serviço de Estatística e Cadastro. *Produção de álcool*: totais por unidades da federação e fábricas, safra 1974/75. Rio de Janeiro: IAA, 1975. 5p.
- _____. Coordenadoria de Planejamento e Orçamento. Divisão de Estatística. *Produção de álcool na safra 1975/76*. Rio de Janeiro: IAA, 1977. 5p.
- _____. Coordenadoria de Planejamento e Orçamento. Divisão de Estatística. *Produção de álcool*: resultado final, safra 1979/80. Rio de Janeiro: IAA, 1981. 10p.
- _____. Coordenadoria de Planejamento e Orçamento. Divisão de Estatística. *Produção de álcool*: por regiões, unidades da federação e fábricas segundo os diferentes tipos, safra 1985/86. Rio de Janeiro: IAA, 1986. 10p.
- _____. Coordenadoria de Planejamento e Orçamento. Divisão de Estatística. *Produção de álcool*: por regiões, unidades da federação e fábricas segundo os diferentes tipos, safra 1987/88. Rio de Janeiro: IAA, 1988. 12p.
- IANNI, O. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965. 270p.
- MATTOS, A. R. *Açúcar e álcool no Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, 1942. 221p.
- MELLO, F.; FONSECA, E. G. Proálcool, energia e transporte. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 11, n. 3, p. 82-94. 1981.
- MELO, M. L. Aspectos da geografia do açúcar no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia* (Rio de Janeiro), v. 16, n. 4, p. 467-88, out./dez. 1954.
- _____. Questões Açucareiras. *Brasil Açucareiro* (Rio de Janeiro), v. 27, n. 2, p. 128 - 31, 1946.
- MENDES, C. Seção de Debates. In: SIMPÓSIO SOBRE SÓCIOECONOMIA CANAVIEIRA, 1, 1978. Jaboticabal. *Anais...* Jaboticabal: FCVAJ/Unesp, 1978, p. 113 - 148.
- PETRONE, M. T. S. *A lavoura canavieira em São Paulo*: expansão e declínio (1765 - 1891). São Paulo: Difel, 1968. 241p.

- QUEDA, O. *A intervenção do estado e a agroindústria açucareira paulista*. Piracicaba, 1972. 173f. Tese (Doutorado) ESALQ - Universidade de São Paulo.
- RAMOS, P. *Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira no Estado de São Paulo (1930 - 1982)*. São Paulo, 1983. 258f. Tese (Mestrado), EAESP - Fundação Getúlio Vargas.
- RUAS, D. G. G. *O processo de modernização e monopolização do setor sucroalcooleiro paulista*. Rio Claro, 1994. 98f. Monografia (Exame de Qualificação) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Universidade Estadual Paulista.
- RUAS, D. G. G. *O processo da concentração das unidades sucroalcooleiras do Estado de São Paulo: 1970 - 1992*. Rio Claro, 1996. 230f. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Univerisdade Estadual Paulista.
- SÃO PAULO. Secretaria de agricultura e Abastecimento. CATI. *Bases para um plano de desenvolvimento do Oeste de São Paulo: PRÓ-OESTE*. São Paulo, 1980. 30p.
- SINDICATO DA INDÚSTRIA DE fabricação do álcool no Estado de São Paulo e cooperativa central dos produtores de açúcar e álcool do Estado de São Paulo. *O potencial da mistura carburante na solução da crise de combustíveis*. São Paulo, setembro, 1974. 20p.
- SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Ed. Nacional, 1968. 377p.
- SOUZA, J. C. CETESB X CETESB. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 abr. 1996. Caderno 2 - Negócios, p. 2.
- SZMRECSÁNYI, T. O IAA como órgão de planejamento e controle, atuação e redirecionamento. In: SIMPÓSIO SOBRE SÓCIOECONOMIA CANAVIEIRA, 1, 1978, Jaboticabal. *Anais...* Jaboticabal: FCAVJ/UNESP, 1978, 153p. p. 31 - 74.
- SZMRECSÁNYI, T. *O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil (1939 - 1975)*. Campinas, 1979. 496f. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Unicamp.
- THOMAZ JÚNIOR, A. *Por trás dos canaviais, os(nos) da cana: uma contribuição ao entendimento da relação capital x trabalho e do movimento sindical dos trabalhadores na agroindústria canavieira paulista*. São Paulo, 1996. 439f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo.
- VELLOSO, L. *Legislação açucareira e alcooleira: 1931 a 1942*. Rio de Janeiro: Duarte, Neves & Cia, 1943. 659p.
- VIZIOLI, J. O álcool industrial e a defesa da indústria açucareira. *Boletim de Agricultura* (São Paulo), v. 31, n. 3/4, p. 214 - 276, 1930.



ISBN 85-86738-14-X



9 788586 738142