

PROÁCOOL: A FÓRMULA MILAGROSA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA DA AGROINDÚSTRIA AÇÚCAREIRA – ÁLCOOLEIRA NACIONAL

SILVIO CARLOS BRAY*

BOLETIM DE GEOGRAFIA TEORÉTICA, 16-17(31-34): 400-408, 1986-1987
(1 ENCONTRÓ DE GEÓGRAFOS DA AMERICA LATINA)

INTRODUÇÃO

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

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

Conforme as análises de Queda (1972), o mesmo, dividiu a ação estatal através do Instituto do Açúcar e do Álcool 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 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 Picacicaba, ambos no Estado de São Paulo”

Essa face tecnológica foi decisiva a consolidação do desenvolvimento capitalista, resultando no decreto lei Nº 1186 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, essa 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 a crise gerada pelo petróleo. Entretanto o Proálcool em 1975, se apresentou com a sua fórmula milagrosa retomando a continuidade do processo de expansão capitalista da agroindústria açucarera-alcooleira nacional.

Portanto o modo de contornar o poder secular de velha oligarquia mercantil, estruturada na produção canavieira tradicional, viu-se pressionada pelo Estado em favor da forma burguesa da produção de açúcar e, de outro, as usinas explorarem um tipo substitutivo do açúcar, no caso o álcool.

A ABERTURA DO MERCADO EXTERNO E OS PRIMEIROS INDÍCO DE MODERNIZAÇÃO DE MODERNIZAÇÃO DAS ÁREAS CANAVIERIRAS.

* Departamento de Planejamento Regional, UNESP – Rio Claro. Brasil

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. 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. Nesse contexto, a região centro-sul, encontrando-se melhor estruturada, passou a colaborar na colocação do açúcar brasileiro no mercado externo com preços competitivos.

Com a abertura do mercado externo, surgiu a necessidade de se tomar algumas medidas concretas com vistas às exportações de açúcar. As primeiras medidas foram adotadas através do decreto do governo federal N° 50.818 de 22.6.1961 através do decreto N°51.104 criou-se através do governo federal um “Fundo de Recuperação da Agro-Indústria Canavieira”. Ainda no mesmo ano em 17.11.1961 foi criado no IAA, um “Fundo de Consolidação e fomento da Agroindústria Canavieira”, sendo motivação principal desse decreto, o de “criar as condições para o surto das vendas brasileiras de açúcar no exterior” (Szmrecsanyi, 1979).

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 açucarera tomou grande impulso devido ao mercado internacional favorável, aliando à expectativa do Brasil fazer parte do mercado preferencial norte-americano em caráter permanente. Fato que deu apoio inclusive à erradicação dos cafezais antieconômicos e à ampliação do parque açucarero do centro-sul financiados pelo Banco do Brasil.

Entretanto, em meados de 1964, se deu 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 açucarera. Os estoques do IAA que na safra 1964 / 65 foram de 12.000.000 sacos, passaram para 27.000.000 em julho de 1966, atingindo em torno de 35.600.000 de sacos em setembro do mesmo ano.

E conforme Szmrecsanyi (1979) “esta foi, sem dúvida, uma das piores crises da agroindústria canavieira nacional pois, o estado de São Paulo, que alcançou na safra de 1955/66 mais de 42.000.000 de sacos (contra 27.000.000 na safra anterior), deixou de colher o moinho o equivalente a 13.000.000 de sacos, resultados de conflitos entre usineiros e fornecedores”.

A partir da segunda metade da década de 60, o IAA começou a atuar através de um planejamento a médio e longo prazos. A primeira medida tomada nesse

sentido foi a ação do Laboratório Agroindustrial de Pacacicaba e da Estação Experimental de Aranas, voltados para a pesquisa agrônômica.

Com as políticas de modernização da década de 60, o IAA a partir de 1965 passou a sofrer um progressivo envaziamento pelo deferimento a outros órgãos públicos de atribuições que antes eram de sua competência. Nessa época, segundo Queda (1972): “a concessão de empréstimos para reequipamento e modernização do parque industrial açucarero foi transferido para o Banco Central a concessão de financiamentos às usinas passou a depender do Conselho Montário 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 remetido 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”.

O esvaziamento do IAA com as políticas de modernização, de acordo com Jungmann (1971), vai ocorrer a substituição dos grupos manipuladores das políticas executadas pelo Instituto de diz “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 institucionalidade, 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) esses fatos apontados por Jungmann (1971) não eram os únicos indicadores das transformações que estavam ocorrendo e diz “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, utilizando variedades dotadas de maior teor de sacarose, reduzindo os seus custos unitários com menor área, despesas, colheita, melhor qualidade e buscando maior rentabilidade.

Em síntese de acordo com Queda (1972) “Essas mudanças parecem indicar que, na estrutura do poder, no que diz respeito à economia açucarera, o domínio passou para os usineiros do centro-sul. Ao mesmo tempo elas indicam o fim da figura do fornecedor de cana idealizando no Estatuto da Lavoura Canavieira”.

A AVANÇO DO PROCESSO DE CAPITALIZAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA AÇUCARERA-ALCOOLEIRA

No início da década de 70's, 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.

Essa preocupação apesar de encontrar-se delineadas nos anos 60's, a sua prática ocorreu efetivamente a partir da década de 70's com a criação do Programa Nacional de Melhoramento da Cana de Açúcar (PLANALSUCAR) e da lei n° 5654 de 14/05/1971 que implantou o Programa de Regionalização da Agro-Indústria Açucareira – posteriormente da Agro-Indústria Açucareira através de decreto lei n° 1266 de 26/03/1973. Esses programas do IAA visavam a “melhoria da qualidade de matéria prima” e a “recionalismo 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 açucarários – instalações e de embarque a granel, nos principais portos exportadores de açúcar do país.

CARACTERIZAÇÃO DA CAPACIDADE OCIOSA DAS DESTILARIAS BRASILEIRAS
SAFRA 73/74

<i>Estado</i>	<i>Capacidade Instalada</i>	<i>Produção</i>	<i>Ociosidade</i>
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
Espirito 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	—
Goias	2.000	2.000	—
Centro/Sul	1.024.750	600.000	424.750
BRASIL	1.195.750	740.000	455.750

Em artigo do “O estado de São Paulo” 03/09/1971; apud Queda (1972) dizia o seguinte: “com essas medidas o governo federal definiu sua orientação política em relação à agroindústria açucareira modernista: 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 da cana-de-açúcar. 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 centro-sul; caso não obtenham esse resultado, não lhes restará outro caminho senão encerrar suas atividades pelo governo”.

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

Para a execução do Programa de Racionalização da Agro-indústria Açucarera/Alcooleira – decreto lei nº 1186 de 21/07/71, Mendes, um porta-vozes desse programa colocou que foi proposta a necessidade de eliminar-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.

Dentro desse contexto, tanto o PLANALSUCAR como o Programa de Racionalização da Agro-indústria Açucareira tiveram um desempenho favorável devido ao crescimento do volume e dos preços das exportações do produto resultando nos reflexos positivos sobre Fundo Especial de Exportação. 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.

Entretanto, fatores conjunturais externos vieram aniquilar as pretensões brasileiras de forma-se como país exportador de açúcar. A perda do mercado preferencial norte-norte-americano em 31/12/74, bem como tornou-se sem efeito o acordo açucareiro da comunidade Britânica, quando do ingresso da Grã-Bretanha do Mercado Comum Europeu. (Szrecsányi, 1979).

Em 1974, o sindicato da Indústria de Fabricação do Alcool no Estado de São Paulo e a Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo publicaram um estudo sobre: O potencial da Mistura Caburante na Solução da Crise de Combustíveis. Assim, o aumento de produção que seria 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% do que os destinatários na implantação de destilarias autônomas, não se justificando portanto economicamente e resolução N°1081 que estimulou a criação dessas destilarias.

Para a COOPRESUCAR 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. É nesse contexto que surgiu o PROALCOOL.

Tabela 2
 PRODUÇÃO DE ALCOOL DOS ESTADOS DO BRASIL (CONFORME I.A.A.)

<i>Estados</i>	<i>1975/76 Em 1000 l.</i>	<i>1979/80 Em 1000 l.</i>	<i>1981/82 Em 1000 l.</i>	<i>1985/86 Em 1000 l.</i>
Roraima	—	—	—	1.200
Amazonas	—	—	730	—
Pará	730	2.950	2.368	5.900
Maranhão	—	3.475	8.234	24.500
Piauí	25	436	2.520	13.100
Ceará	—	2.834	10.650	21.100
Rio Grande do Norte	—	25.244	40.285	132.000
Paraíba	805	67.010	75.338	310.360
Pernambuco	64.525	235.965	255.378	571.600
Alagoas	27.479	226.056	417.748	859.000
Sergipe	—	3.249	7.182	44.400
Bahia	—	2.021	5.247	38.200
Minas Gerais	15.556	75.770	133.583	434.900
Espirito Santo	2.003	10.003	15.767	145.400
Rio de Janeiro	55.163	139.537	153.897	280.600
São Paulo	362.286	2.472.340	2.833.641	7.623.700
Paraná	19.956	91.951	195.603	691.200
Santa Catarina	4.650	5.692	10.763	6.100
Rio Grande do Sul	—	—	1.833	600
Mato Grosso do Sul	—	13.718	42.111	232.600
Mato Grosso	—	9.555	9.235	77.800
Goiás	2.223	7.444	17.970	306.700
Total	555.627	3.396.456	4.240.123	11.820.100

O PROGRAMA NACIONAL DO ALCOOL

O PROALCOOL é um programa federal, administrado pelo Ministro da Indústria e Comércio da CENAL – Comissão Executiva Nacional do Alcool. O seu objetivo foi o de aumentar a produção de safras agroenergéticas 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 PROALCOOL veio resolver o problema do usineiro – com dívidas via Fundo Especial de Exportação e dos fabricantes de equipamentos industriais do ramo que tinham se estruturado para fazerem frente ao Programa de Regionalização da Agroindústria Açucareira / Alcooleira, sobre o assunto.

O álcool, que no Brasil sempre foi um subproduto do açúcar, começou a partir de 1976 a intensificar o seu fabrico diretamente da cana-de-açúcar, devido a contenção de quotas de açúcar pelo IAA e os estímulos do PNA.

Até o momento o PROALCOOL pode ser dividido em duas fases: a primeira de 1975 / 79, o programa previa chegar a uma produção de 3,0 bilhões de litros de álcool; e a segunda 1980 / 85, a meta estipulada foi de 10,7 bilhões de litros de álcool, o equivalente a 170 mil barris petróleo-dia.

Com o segundo choque do petróleo em 1979 o PROALCOOL 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 quanto à substituição de energia, e referente à abordagem.

Nesta fase inicial do PNA 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 na produção de álcool receberam mais investimentos do que as autônomas dos respectivos Estados.

Nessa fase, receberam financiamentos no país, 136 destilarias anexas e 73 autônomas. Esse fato entretanto transformou-se após 1980. Na segunda fase do PNA foram financiadas 170 destilarias autônomas com um montante equivalente a Cr \$ 77.031.742.700,00 e 48 anexas, abrangendo um total a Cr\$ 11.763.218.300,00 – até 18/04/03 (Bray, 1983).

No período de 1975/79, segundo Melo e Fonseca (1981) 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 plantada com cana-de-açúcar do país ficava em 1980 com 39.3% e com quase 50% da produção total. Esses dados refletem o papel que a burguesia açucareira-álcoolera do estado de São Paulo vem desempenhando na produção álcoolera nacional em relação aos demais Estados da Federação, conforme podemos analisar, a partir de 1980 ocorreu um aumento considerável nos financiamentos de novas destilarias autônomas e anexas no país, privilegiando principalmente a burguesia do subsetor nos Estados de São Paulo, Goiás, Paraíba, Minas Gerais, Mato Grosso, Espírito Santo e Bahia. Além do aumento substancial do financiamento, o programa continuou com o crédito subsidiado. Sobre o assunto Melo e Fonseca (1981) diz:

“Os financiamentos cobriam até 80% do investimento até 90% para destilarias envolvendo outras matérias primas (mandioca, sorgo, sacarino, balaço, 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 o Programa Nacional do Alcool para atingir a produção almejada em 1985, só aprovou projetos de destilarias com produção de 120 mil litros-dia mais alegando-se que essa é a capacidade econômica mínima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de 1986 o PROALCOOL entrou na sua terceira fase produzindo 11.1 bilhões de álcool. Em fevereiro de 1987 o governo federal ajustou a produção alcooleira nacional para 16 bilhões de litros.

A través das análises anteriores ficou bem claro, o papel atual da burguesia agroindustrial açucaraira-álcooleira paulista. Na Revista do ALCOOL n°31 de 1985, no final da segunda fase do PNA, o sr Cicero Junqueira Franco, usineiro paulista e presidente da SOPRAL dizia o seguinte: “a decisão do governo em criar uma comissão interministerial para examinar o PROALCCOL coincide com a proximidade da rara em que o programa completa dez anos.

Para os produtores, não poderia haver momento mais oportuno: o saldo no PROALCOOL nestes dez anos é tão positivo os país que seria inimaginável qualquer alteração no seu rumo que não significasse a garantia da continuidade do programa”. E cita alguns aspectos desse saldo que considera positivo onde anotamos dois: “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 que seriam gastos com a quase US\$ 8 bilhões que gastos com a importação de petróleo, caso não houvesse o PROALCOOL e o outro a alegada superprodução atual de álcool é ilusória.

Os setores até aqui registrados, no pico de safra 85/86, são suficientes por apenas três meses de consumo. Pormover agora a desaceleração da produção de álcool seria programar uma possível falta do produto no futuro”.

A demanda maciça de equipamentos elevou extraordinariamente o preço do maquinário industrial açucareiro e alcooleiro. No período de 1973 a 1977 enquanto o índice geral de preços subiu de 100 para 331 e o de máquinas e equipamentos em geral subiu para 292, os preços dos equipamentos de usina e destilaria alcançaram o índice 684 (o açúcar amargo)... se o IAA fosse empresa privada, estaria falido”.

A pesar do programa de modernização da agroindústria açucaraira ter encontrado na crise de exportação do açúcar e conseqüentemente na falência do Fundo Especial de Exportação o seu grande obstáculo, por outro lado, o PROALCOOL levou adiante o processo de modernização e o avanço do capital monopolista no setor agroindustrial canavieiro.

Esse fato pode ser melhor analisado através do número de destilarias pelas indústrias de equipamentos desde a sua fundação. A CODISTIL – Construtora de Destilarias Dedini S. A; JUNTAMENTE – COM A ZANINI e a CONGER destacam-se como dondas de 70% de todo o mercado interno de equipamentos alcooleiros. A CODISTIL vedeu de 1943 a 1975, 183 destilarias. Após o PROALCOOL de 1975 a 1985, vedeu 368 unidades, incluindo exportações e microdestilarias.

BIBLIOGRAFIA CITADA

BRAY S. C. – 1983 – Agricultura Egenergética 4º Encontro Nacional de Geografia Agraria. Univerdidade Federal de Uberlândia.

JUNNGMANN Fernando – O direito da agroindustria Açúcaraira Rio de Janeiro ed. Revista dos Tribunais.

MELO, F. H e FONSECA E. G. – 1982 – PROALCOOL Energia e Transporte Estudos Econômicos. São Paulo, FIBE – PIONEIRA.

QUEDA O. – 1982 – A intervenção de Estado e a Agricultura Açucaraira Paulista. Tese de Doutorado – 1983 – Um Estudo da Evolução e da Estrutura da Agroindustria Canavieira do Estado de São Paulo (1830 – 1982).

SZMRECSÁNYI T. – 1978 – O IAA como Órção de Planejamento e Controle, Atuação e Redirecionamento. Simpósio Sobre Sócio Economia Canavieira, Jaboticabaa, anais da F.C.A.V.J. UNESP.: 31 – 73.

_____ . – 1979- O planejamento da Agroindústria Canavieira no Brasil (1939-1975). Tese de Doutorado. São Paulo, UNICAMP- HUCITEC.