

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
NÚMERO 338.4361098
EX. 505790
CO 55.00
25/07/2018
TIT. 5021810

EDITORES

ROBERTO RODRIGUES

Cooperativa dos Plantadores de Cana da Zona de Guariba (COPLANA).

AILTO ANTONIO CASAGRANDE

e

ARGEMIRO OLIVEIRA SOUSA

Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias
UNESP - "Campus" de Jaboticabal (FCAVJ)

C O N T E Ú D O

APRESENTAÇÃO	1
DISCURSO DE ABERTURA DO SIMPÓSIO SOBRE SÓCIO-ECONOMIA CANA VIEIRA - Jarbas Elias da Rosa Oiticica	5
A AGRO-INDÚSTRIA AÇUCAREIRA, SONHO E REALIDADE - V.C. de Mi randa	11
O IAA COMO ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE, ATUAÇÃO E RE DIRECIONAMENTO - Tamás Szmrecsányi	31
O FORNECEDOR DE CANA, PROBLEMAS E SOLUÇÕES - Roberto Rodri gues	75
O USINEIRO E A USINA, PROBLEMAS E SOLUÇÕES - Celson Mendes .	93
O TRABALHADOR DE CANA MELHOR OU PIOR QUE OS DE MAIS - Anto nio Crispin	103
CONCENTRAÇÃO DE RENDAS E DE TERRAS: FENÔMENO GERAL OU PAR TICULAR? - Oriowaldo Queda	107
DEBATES	113
ENCERRAMENTO	148

APRESENTAÇÃO

A Sociedade de Técnicos Açucareiros do Brasil - STAB, tem procurado trazer a seus associados todas as informações técnicas de que carecem para, na sua vida profissional, obterem os melhores resultados possíveis. A forma de disseminação destes conhecimentos tem sido a de seminários, simpósios, encontros em fim em que, além de acolher seus associados, a STAB convida também outras pessoas interessadas, como elementos de Governo, das Universidades ou de Institutos de Pesquisa.

Inúmeros temas têm sido debatidos, sempre com resultados satisfatórios, desde que o Engrº Agrº Jarbas R. Oiticida assumiu a presidência nacional da STAB, ficando a Vice-Presidência-Sul, à qual está afeto o Estado de São Paulo, sob o comando do Engrº Agrº Franz O. Brieger. Geralmente são tratados assuntos eminentemente técnicos, referentes a problemas agrícolas ou industriais.

Todavia, uma faixa de conhecimento, por falta de literatura pertinente, ou por desinteresse geral ou por outras razões, não era debatido - exatamente a importante área da sócio-economia do setor.

A sociedade canavieira, agrupada em torno da agro-indústria respectiva, apresenta, no Brasil, a característica de estar submetida a completo controle governamental, desde a etapa agrícola até a comercialização dos produtos finais. Cotas de produção de cana, contingentes de açúcar demerara e cristal, volumes de álcool, preços e até especificações detalhadas são estabelecidas por uma autarquia federal, o Instituto do Açúcar e do Alcool, vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio. Toda esta sistemática é amparada por uma legislação específica que procura harmonizar os interesses do agricultor, do industrial e do consumidor, não esquecendo o trabalhador.

O Sistema assim montado foi baseado no pensamento de alguns pioneiros que, se de um lado levaram em conta particularidades da agro-indústria, de outra parte buscavam alcançar uma

comunidade harmônica e justa.

Depois de 45 anos desta experiência, era oportuno perguntar:

- Aqueles objetivos foram alcançados? A comunidade organizada à base do controle governamental e da legislação específica é melhor que outras parcialmente controladas, como a do café, via IBC? Ou que outras, sem controle algum, como o do algodão e da soja? Qual a experiência obtida neste meio século?

- Como a atual agro-indústria canavieira se situa no modelo econômico brasileiro? quais as falhas e correções propostas?

- O IAA, como órgão planejador e controlador, tem funcionado a contento? Deve ser mudado, redirecionado, com mais ou com menor poderes?

- Quais os problemas e respectivas soluções do fornecedor de cana, do usineiro, do trabalhador rural, do mecanismo institucional do setor?

Preocupada em buscar respostas a estas questões, de forma a estabelecer um debate público que, além de informar seus associados sobre assunto tão importante e polêmico, trouxesse também algumas conclusões que pudessem inclusive servir de subsídios ao próprio Governo Brasileiro no encaminhamento deste poderoso setor da Economia Nacional, a STAB-Sul solicitou à Coplana-Cooperativa dos Plantadores de Cana de Guariba que juntamente com a Faculdade de Ciências Agrárias de Jaboticabal, organizasse um simpósio a respeito.

Aceita a incumbência, tratou-se logo de encontrar um homem que reunisse as qualidades técnicas e culturais necessárias para coordenar os debates e conduzir o seminário de maneira independente. Assim, foi escolhido o engenheiro-agrônomo José Gomes da Silva, cuja longa vivência com problemas sócio-econômicos da agricultura dispensa apresentações.

Esquemmatizou-se um roteiro pelo qual se buscaria ouvir todos os segmentos envolvidos na agro-indústria canavieira: o usineiro, o fornecedor, o trabalhador rural. Estes teriam de apresentar seus problemas e apontar soluções a eles. Também pesquisadores e estudiosos da matéria deveriam se pronunciar, para

alargar a faixa dos conhecimentos teóricos dos interessados. E finalmente, o Governo, através de um político, deveria se fazer presente. Foi então montado o seguinte programa:

DATA - 12 de maio de 1978

HORÁRIO - 9 horas

LOCAL - Faculdade de Ciências Agrárias de Jaboticabal

a) PALESTRAS

1) *Vicente Chermont de Miranda* (Autor do Projeto do Estatuto da Lavoura Canavieira) "A Agro-Indústria açucareira, sonho e realidade".

2) *Tamás Szmrecsanyi* (UNICAMP) "O IAA como órgão de Planejamento e controle - atuação e redirecionamento".

b) PAINEL

1) *Senador Teotônio Vilela* "O Sistema canavieiro, dentro do atual modelo, e suas alternativas".

2) *Roberto Rodrigues* (ORPLANA) "O fornecedor de Cana-Problemas e Soluções".

3) *Evaldo Inojosa* (Presidente da COPERFLU) "O Usineiro e a Usina - Problemas e Soluções".

4) *Antonio Crispin* (Presidente do Sindicato Rural de Cravinhos) "O Trabalhador de cana - melhor ou pior que os demais?".

5) *Oriowaldo Queda* (ESALQ-USP) "Concentração de rendas e de Terras - fenômeno geral ou particular?".

c) DEBATES

Todos os participantes participaram desta fase final do encontro

O programa foi cumprido, com duas modificações: O Dr. Evaldo Inojosa, por razões formalmente justificadas, impedido de comparecer, foi muito bem representado pelo chefe da Assessoria Econômica da Coperflu, Dr. Celson Mendes. E o Senador Teotônio Vilela, que teve um avião colocado às suas ordens, face a uma indisposição súbita, não compareceu, numa lamentável ausência da classe política brasileira.

Este documento, sob forma de anais, é um relato de tu

do que se passou no Simpósio, desde as palestras apresentadas pelos convidados, até os debates que tiveram lugar ao final das aquelas, sob a direção impecável do coordenador José Gomes da Silva.

A STAB está convencida de que, no final do simpósio obteve o que procurava, ou seja, debates abertos, amplos e ir restritos, cuja conclusão foi inequívoca e unânime: todas as parcelas sociais e econômicas envolvidas na agro-indústria açu careira estão, umas mais outras menos, descontentes com a poli tica governamental para o setor e anseiam por algumas mudanças nas regras do jogo, que, fundamentalmente, promovam uma maior justiça social e uma melhor distribuição da renda entre seus in tegrantes.

Guariba - SP - Julho de 1978.

Roberto Rodrigues

Aílto Antonio Casagrande

DISCURSO DE ABERTURA DO SIMPÓSIO SÔBRE SÓCIO-ECONOMIA CANAVIEIRA

IARBAS ELIAS DA ROSA OITICICA

O IAA COMO ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE, ATUAÇÃO E REDIRECIONAMENTO

TAMÁS SZMRECSÁNYI

O IAA COMO ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO E
CONTROLE, ATUAÇÃO E REDIRECIONAMENTO

Tamás Szmrecsányi

Hoje em dia, o Instituto do Açúcar e do Alcool é uma entidade em crise. Essa crise não é apenas financeira ou seja, decorrente da crônica gravosidade das exportações de açúcar e/ou do permanente endividamento da maioria das usinas. Ela é também, e, quem sabe, principalmente, de caráter político-administrativo. Trata-se de uma crise determinada pelo progressivo esvaziamento do órgão. Esvaziamento cujas raízes remontam ao término da II Guerra Mundial e à queda do Estado Novo, e que culminou recentemente com a promulgação da atual política do álcool.

Essa política e o planejamento (ou falta de planejamento) dela resultante, isto é, o PROALCOOL, ou Programa Nacional do Alcool, poderiam, se conduzidos de outra forma, ter aberto perspectivas bem diferentes para a Autarquia. Tal não aconteceu, entretanto, e o IAA de hoje constitui apenas uma pálida sombra do órgão que chegou a ser no passado.

A política do álcool é atualmente conduzida pela chamada Comissão Nacional do Alcool, entidade interministerial presidida pelo Secretário-Geral do MIC. De sua execução participam um grande número de órgãos do Governo Federal, entre eles o IAA. Mas, embora a cana-de-açúcar continue sendo, e ainda continuará a ser por muito tempo a principal matéria-prima para a produção do álcool, a influência e atuação do IAA e da própria agroindústria canavieira já não constitui o elemento fundamental no processo da tomada de decisões. Estas são determinadas por outros interesses muito mais poderosos que os do Instituto, ou os dos usineiros, fornecedores e trabalhadores agrícolas e industriais do subsetor. De um lado, temos os interesses vinculados ao petróleo, que incluem tanto as grandes empresas multinacionais como a própria PETROBRÁS; trata-se de interesses que nunca viram

com bons olhos as possibilidades do surgimento e desenvolvimento de um sucedâneo renovável e, sob alguns aspectos (como a poluição), superior. E, do outro lado, estão os interesses vinculados ao grande capital industrial (os fornecedores nacionais e multinacionais de equipamentos e insumos) e financeiro (os bancos brasileiros e estrangeiros). Tanto uns como outros são dotados de grande poder para acelerar ou bloquear quaisquer iniciativas de viabilização dessa "nova" fonte de energia e de matérias-primas.

Bem, mas o intuito desta comunicação não é o de debater a execução e as perspectivas do PROALCOOL, sobre as quais nos faltam, por enquanto informações mais precisas e atualizadas. A tarefa que nos foi confiada pelo Coordenador deste Simpósio, Dr. José Gomes da Silva, envolve apenas uma análise e discussão do desempenho do IAA como órgão de controle e de planejamento. Essa tarefa nos conduz ao passado, a um passado que provavelmente transcende a experiência de vida de muitos dos participantes, inclusive a minha e já que o Instituto estará completando em breve nada menos que 45 anos de existência.

É importante frisar, todavia, que não se trata de um passado desvinculado do presente. Muito pelo contrário: neste caso, como em tudo o mais, o presente constitui um fruto do passado, e a tentativa de compreender a transição de um para o outro pode vir a nos ajudar a evitar erros no futuro. Por esse motivo, pretendo efetuar aqui uma avaliação histórica sumária da experiência de planejamento do IAA, com o intuito de fornecer subsídios para o debate e para a solução dos problemas da atualidade.

Farei isto com base no terceiro capítulo de minha tese de doutoramento (SZMRECSÁNYI, 1976), que brevemente estará circulando sob a forma de livro. Um dos mais importantes personagens deste capítulo encontra-se aqui a meu lado: é o Dr. Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, que certamente terá muita coisa a acrescentar ao que vou dizer, e cuja benevolência e paciência (assim como a de todos os presentes) venho solicitar antes de iniciar a parte substantiva de minha intervenção.

Meu histórico do IAA vai do começo da década de 1930

até 1975, ano em que, por várias razões, teve início uma nova fase da evolução da Autarquia e da própria agroindústria canavieira à fase que ora estamos vivendo, que nos interessa mais de perto, e que será melhor analisada nas apresentações de hoje à tarde.

Esse histórico, como não poderia deixar de ser, compreende uma sequência de etapas diferenciadas e interrelacionadas, cujos limites cronológicos podem ser, e têm sido, estabelecidos de várias maneiras. Como economista, eu preferi levar em conta não apenas a evolução do contexto político e institucional da agroindústria canavieira, mas também a variação através do tempo da oferta e procura dos seus produtos nos mercados internos e externos.

Através dessa combinação de critérios, cheguei a fixar-me em seis períodos, a saber:

1 - *Até 1933, ano da criação do IAA*: etapa que marca a gênese do processo de planejamento governamental na agroindústria canavieira;

2 - *De 1933 a 1941*: período que compreende os primeiros - e, quem sabe, os mais frutíferos - anos da existência do Instituto, e que vai até a entrada do Brasil na II Guerra Mundial;

3 - *De 1942 a 1949*: período que abrange as épocas da Guerra e do imediato pós-guerra, as quais tiveram uma decisiva influência sobre a evolução, não apenas do IAA e da agroindústria canavieira, mas da própria economia nacional como um todo;

4 - *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;

5 - *De 1960 a 1968*: 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 - de 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; e

6 - 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.

I

Procurarei agora analisar sucintamente o que representaram essas várias etapas na evolução do planejamento da agroindústria canavieira do Brasil. A fim de economizar tempo, resolvi agrupar nesta parte da exposição os dois primeiros períodos citados.

Mas, antes de ir adiante, convém explicitar melhor o que entendo por *planejamento*. Este, para mim, não se resume à simples elaboração de planos e programas de desenvolvimento sócio-econômico. Trata-se de todo um processo de intervenção, racional do Estado nas atividades econômicas. Os planos e programas constituem um elemento importante nesse processo, mas não constituem o único nem o principal. Tão ou mais importantes que a formulação são a política econômica que lhes serve de base, a execução através da qual eles se materializam, e a avaliação pela qual os seus resultados são oferecidos.

O planejamento, assim definido começou a se institucionalizar na agro-indústria canavieira do Brasil a partir do início da década de 1930. Ele foi sendo implantado de forma gradativa - isto é, por aproximações sucessivas - e, o que é importante, a pedido dos próprios produtores do subsetor. Cumpre destacar também que essa institucionalização progressiva resultou menos de uma vocação intervencionista dos governantes que assumiram o poder a partir de 1930, do que da reação dos produtores e do Governo a uma situação de fato - a grande crise econômica mundial de 1929/30.

Esta era uma situação cujos efeitos desfavoráveis não poderiam ser superados através das medidas convencionais de política econômica até então adotadas. Foi só com o correr do tempo que o processo de intervenção acabou adquirindo sua própria

dinâmica e, em parte, isto se deveu a opções conscientes dos seus agentes. Essas mesmas opções foram em boa parte determinadas pela persistência dos problemas que deram origem ao planejamento do subsetor.

E quais eram esses problemas?

Em primeiro lugar, uma *superprodução de açúcar*, que, em 1929, virtualmente provocou a ruína da agro-indústria. Do lado da oferta, essa superprodução resultou da rápida recuperação dos canaviais de São Paulo e Rio de Janeiro, afetados em meados da década de 1920 por um violento surto de mosaico, e pelas safas excepcionais alcançadas em Pernambuco e Alagoas. Do lado da demanda, ela foi determinada pelo declínio do consumo interno devido à já citada crise internacional e à crise, no âmbito nacional, do complexo cafeeiro paulista, também às voltas com uma superprodução desenfreada.

Esta última crise, que, em parte, era independente da primeira, contribuía para reforçar um segundo conjunto de problemas, relativos à *crescente concorrência interregional*. A crise da economia cafeeira não afetou o desenvolvimento da agro-indústria canavieira apenas do lado da demanda. Ela o afetou também, e bastante, no lado da oferta, com o intenso crescimento da produção em São Paulo, cujos cafeicultores encontraram na cana e no açúcar uma alternativa capaz de minorar-lhes os prejuízos ocasionados pela conjuntura desfavorável da rubiácea.

Já nessa época, a produção da agro-indústria canavieira do Brasil, tanto a do Nordeste como a do Centro-Sul, destinava-se quase unicamente a suprir as necessidades do mercado interno. As exportações eram pequenas e esporádicas. E, da mesma forma que hoje, o mercado interno se concentrava no Centro-Sul, especialmente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro (que incluía o então Distrito Federal). Essa região não era auto-suficiente em açúcar, o qual lhe era fornecido, em boa parte, pelas usinas do Nordeste, especialmente as de Pernambuco. Ora, na medida em que a produção de São Paulo tendia a atingir e superar o nível do seu consumo, passava a tornar-se cada vez mais difícil a colocação do açúcar das tradicionais regiões produtoras, notadamente as do Nordeste.

Em terceiro lugar, deve-se mencionar um fator que não constituía propriamente um problema, mas que, pelo contrário, poderia ajudar a solucionar os problemas que acabam de ser citados. Tratava-se das possibilidades de aproveitar os excedentes de matéria-prima para a produção de álcool, especialmente do álcool anidro para fins carburantes. Esta era uma alternativa muito atual já naquela época, em que estavam aumentando as importações de gasolina, embora esta ainda tivesse um preço mais baixo do que o álcool carburante. O pouco álcool que se fazia na época era do tipo residual, ou seja, derivado do melaço, este em sua maior parte ainda era simplesmente jogado fora pelas usinas.

Foi nesse contexto que o Governo Federal acabou criando, através do Decreto nº 22.789, de 01/06/1933, o Instituto do Açúcar e do Alcool. Esta entidade não começou do nada, pois foi precedida no tempo por dois outros órgãos governamentais, ambos criados em 1931: a Comissão de Estudos sobre o Alcool Motor e a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar. Mas, ao mesmo tempo, ela não se limitou a congregá-los e substituí-los, já que, com o correr dos anos, foram lhe sendo conferidas muitas outras atribuições.

Os principais objetivos que presidiram a criação do IAA eram a regulamentação do mercado de açúcar do País e o fomento da produção de álcool anidro. Tratava-se de objetivos interrelacionados, já que o disciplinamento do mercado açucareiro dependia fundamentalmente do encaminhamento dos excedentes de matéria-prima (e às vezes do próprio produto acabado) para o fabrico de álcool. Tanto o primeiro objetivo - reerguimento da agro-indústria, via eliminação da superprodução e estabilização dos preços - como o segundo - a solução do problema do álcool-combustível através da construção de destilarias para a produção de álcool anidro - não poderiam ser alcançados sem uma intervenção ativa da parte do Estado.

Essa intervenção foi reforçada pouco depois pelo Decreto nº 22.981, de 25/07/1933. De acordo com o Regulamento anexo a este último decreto, a participação do IAA deveria ser muito mais intensa em relação ao álcool do que no mercado açucarei-

ro. Ela deveria abranger desde a instalação e operação de grandes destilarias centrais até o monopólio da comercialização do álcool anidro produzido no País. Isto sem falar do poder de fixar quotas de entrega para as destilarias particulares e os preços de compra e venda do produto em todo o território nacional.

Já no que se refere ao açúcar, as atribuições do Instituto eram principalmente de caráter normativo e supletivo. A intervenção direta da Autarquia na economia açucareira deveria limitar-se, de acordo com o Regulamento:

1 - À retirada dos mercados das quantidades de açúcar necessárias ao reestabelecimento do equilíbrio estatístico entre a produção nacional e o consumo interno;

2 - À exportação desses excedentes ou à sua transformação em álcool; e

3 - À eventual restituição dos mesmos aos mercados internos, sempre que isso fosse julgado conveniente para garantir a estabilidade dos preços em níveis satisfatórios para produtores e consumidores.

Mas, do ponto de vista do planejamento do subsector, a atribuição mais importante era, sem dúvida, o poder de determinar os limites de produção de cada usina, mediante a fixação anual de quotas para o açúcar e o álcool. Como não poderia deixar de ser, este preceito encontrou grandes resistências por parte dos produtores, apenas vindo a ser efetivamente aplicado no final da década de 1930. Ainda dentro do mesmo espírito, o Regulamento do IAA também proibiu a montagem de novas usinas e engenhos sem prévia consulta ao Instituto e sem a sua aprovação dos planos e projetos de instalação.

O financiamento dos dois programas básicos da Autarquia - o de defesa da produção alcooleira e o de fomento da produção de álcool anidro - era assegurado pela cobrança de uma taxa sobre cada saco de açúcar de usina produzido no País, e de outra sobre cada quilo de gasolina importada. Além disso também caberiam ao IAA os lucros auferidos nas bombas de álcool-motor (mistura álcool-gasolina) instalados no Rio de Janeiro pelo Ministério da Agricultura.

A nova entidade foi também dotada de uma estrutura ad-

ministrativa que a tornasse capaz de levar a bom termo suas tarefas e atribuições. Sua direção estava confiada a uma Comissão Executiva de oito membros, quatro representando o Governo e quatro eleitos pelos usineiros. Os participantes deste Conselho elegiam entre si um Presidente e um Vice, aos quais caberia efetivamente administrar o IAA. O primeiro presidente foi um dos melhores que o IAA teve em toda sua existência, foi Leonardo Truda, que, apesar de ser gaúcho e de não ter tido uma vivência prévia no subsetor, logo se tornou emérito especialista nos problemas sócio-econômicos da agro-indústria canavieira. Durante muitos anos a escolha do Presidente do Instituto tende a recair na pessoa do delegado do Banco do Brasil, e sõ mais recentemente passou a ser ocupada pelo representante do MIC. Através do tempo essa estrutura administrativa foi se tornando maior e mais complexa, além de caracterizada por um crescente domínio pela burocracia estatal. Mas, do ponto de vista formal, o princípio da organização manteve-se mais ou menos inalterado.

Ainda no mesmo ano de sua criação, o IAA pôs em movimento um programa concreto visando a implantação de três grandes destilarias centrais para a fabricação de álcool anidro. Essas destilarias deveriam localizar-se junto aos principais centros de distribuição da gasolina importada, à qual o álcool anidro iria ser misturado. A instalação e operação dessas destila^rias deveriam contar, se possível, com a participação financieira e administrativa dos usineiros. Para tanto, o Instituto se dispôs a emprestar a sindicatos e cooperativas de produtores na da menos que 50% do capital necessário. Mas, se por um motivo qualquer, essa participação da iniciativa não se materializasse, a instalação e operação das destilarias centrais seriam promovidas integralmente pelo próprio Instituto.

E foi o que acabou acontecendo. Graças à iniciativa do IAA, começaram a ser implantadas, a partir do final da década de 1930, as destilarias centrais de Campos (RJ), do Cabo (PE), e de Ponte Nova (MG). Ao mesmo tempo a Autarquia procurou apoiar financeiramente a implantação, ampliação e modernização das destilarias anexas às usinas, as quais também iriam contribuir para o aumento da produção de álcool anidro, especialmente

em Pernambuco e São Paulo. Mas, tanto num caso como no outro, tratava-se de medidas cujos resultados só iriam aparecer a mêdio e longo prazo.

Enquanto isso, o problema da superprodução de açúcar continuava a dominar o cenário nacional e internacional, exigindo a adoção de medidas radicais e definitivas. Isto começou a ser feito a partir da Resolução adotada pelo IAA no dia 20 de março de 1934, a qual estabeleceu:

1 - A limitação da produção de cada Estado, de acordo com a média quinquenal das safras imediatamente anteriores e a capacidade instalada das usinas; e

2 - A fixação de quotas anuais de produção, conforme as necessidades do consumo nacional e os estoques existentes nos mercados internos.

Essa resolução foi complementada meses mais tarde pelo Decreto nº 24.749 de 14/09/1934, que estendeu o âmbito da política intervencionista aos engenhos, e impôs uma taxa à produção de rapadura e de açúcar mascavo. Na verdade essa taxa não tinha tanto a finalidade de aumentar a arrecadação do Instituto como a de manter um controle estatístico sobre a produção dos engenhos, que ainda representavam na época uma parcela ponderável da oferta de açúcar, especialmente no Nordeste. O mesmo decreto tornou a proibir a instalação de novas usinas e engenhos, vedando também a transferência das fábricas de açúcar de um Estado para outro, sem a prévia anuência por parte do IAA.

Todas essas medidas contribuíram para promover a estabilização dos mercados internos do açúcar. Ao mesmo tempo, todavia, elas serviram para acentuar um conflito que permanecera em segundo plano durante os anos de crise. Tratava-se do conflito entre os usineiros e seus fornecedores de cana, com os primeiros querendo expandir suas próprias lavouras em detrimento dos segundos. Esse conflito ensejou a adoção de uma série de medidas legais, primeiro no Nordeste e depois a nível nacional, culminando com a promulgação do famoso Decreto-lei nº 3855, de 21 novembro de 1941, mais conhecido como *Estatuto da Lavoura Cana*vieira. Através dessa legislação, o Instituto acabou assumindo

mais uma importante atribuição, qual seja, o controle das transações entre as usinas e os fornecedores. Mais tarde, esse controle passaria a abranger também a situação dos trabalhadores a grícolas e industriais do subsector.

Novas atribuições foram também acrescentadas pelo Decreto-lei nº 644, de 25/08/1938, que determinou a montagem, aquisição e operação pelo IAA de refinarias para o beneficiamento final do açúcar destinado ao consumo interno. Com base nesse decreto-lei, o Instituto assumiu o controle da Cia. de Usinas Nacionais, possuidora de unidades de refinação em vários pontos do País. Esse controle estendia-se, na realidade, a todo o processo de comercialização interna do açúcar. O mesmo decreto-lei subordinou à fiscalização da Autarquia todas as refinarias de açúcar do País, cujos estoques passou a poder requisitar sempre que fossem ultrapassados os preços por ele fixados nos principais centros consumidores.

É importante frisar que essa ampliação dos poderes e das atribuições do IAA estava diretamente relacionada às transformações sócio-políticas então em curso no País, ou seja, a instauração e consolidação do Estado Novo. Ainda dentro do mesmo contexto, cabe mencionar mais quatro importantes decretos-lei baixados em 1939.

O primeiro, nº 1130, de 02/03/1939, aprovou definitivamente as quotas de produção fixadas pelo Instituto a nível de cada fábrica de açúcar (usina ou engenho) do País. O segundo e o terceiro, nº 1546, de 29/08/1939 e nº 1669, de 11/10/1939, estabeleceram critérios para o aumento das quotas de produção das usinas e dos fornecedores, com o favorecimento destes últimos. E, finalmente, o quarto, nº 1831, de 04/12/1939, constituiu uma autêntica consolidação das normas instituídas nos anos anteriores, a partir da criação do IAA. Foi este decreto-lei que conferiu ao Instituto o monopólio nacional das exportações de açúcar.

Ainda nesse mesmo ano de 1939 foram instituídos os chamados Planos de Defesa da Safra, ou simplesmente Planos de Safra, através dos quais o IAA passou a fixar anualmente a produção de cana e de açúcar, os seus preços respectivos, etc. por

Estados e usinas. Trata-se até hoje de um dos mais importantes e eficientes instrumentos de atuação da Autarquia.

II

A deflagração da II Guerra Mundial criou para a agro-indústria canavieira do Brasil uma situação bem diversa da que vigorara durante a Guerra de 1914/18. Contrariamente ao que ocorreu nesta, ela não provocou uma reabertura dos mercados externos para o açúcar brasileiro. Ao mesmo tempo a Guerra de 1939/45 deu origem a algumas dificuldades que, se não eram de todo imprevisíveis, tão pouco chegaram a ser previstas a tempo de serem evitadas.

Uma dessas dificuldades residia no transporte marítimo em decorrência dos riscos causados pela ação dos submarinos. Tais riscos, que foram quase inexistentes por ocasião da I Guerra, constituíram no início da década de 1940 um dos principais fatores responsáveis pela redução do volume das exportações de açúcar. E, ao mesmo tempo, eles afetaram também o volume das importações e o volume do comércio de cabotagem. Esses dois efeitos, ainda mais do que a queda das exportações, acabaram tendo uma grande relevância para o desenvolvimento da agro-indústria canavieira do Brasil.

No que se refere à importações houve uma consequência de caráter conjuntural que a afetou mais diretamente. Tratava-se da súbita valorização do parque alcooleiro nacional, face à repentina escassez dos derivados de petróleo especialmente da gasolina, que, na época, ainda provinha em sua quase totalidade do Exterior, e que tinha no País um consumo bem maior do que por ocasião da I Guerra Mundial. Dessa forma, a produção de álcool (mais especialmente de álcool anidro para fins carburantes) passou a assumir uma função altamente estratégica na economia nacional. Algo muito semelhante ao que ocorreu recentemente com a violenta alta dos preços do petróleo no mercado internacional.

Por sua vez, o comércio de cabotagem tinha na época uma grande importância, bem maior do que atualmente, para a economia do País. Isto porque era por meio da navegação de cabota

gem que então se processava a maior parte do intercâmbio de mercadorias entre suas várias regiões, especialmente entre o Norte-Nordeste e o Centro-Sul. Entre essas mercadorias, o açúcar ocupava um lugar de destaque, tanto em termos de volume como o de valor. A interrupção do comércio de cabotagem pela guerra submarina dificultou muito o abatecimento de açúcar do Centro-Sul, na época ainda efetuado em grande parte pelos produtores do Nordeste.

A demanda insatisfeita que passou a haver nos principais centros consumidores de açúcar do País 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. A consequência principal e mais duradoura desse processo foi a definitiva transferência do eixo da agro-indústria canavieira do Nordeste para o Centro-Sul. Essa transferência que só seria completada no início da década de 1950, já se tornara visível para alguns observadores antes mesmo do término das hostilidades.

Como foi que o IAA enfrentou essa nova situação e as suas consequências? Como passou a evoluir a partir daí o planejamento da agro-indústria canavieira?

Começando pelo álcool anidro, observa-se que sua produção vinha evoluindo de forma bastante satisfatória a partir de 1933, quando foi instalada no País a primeira destilaria e quipada para sua fabricação, a qual tinha uma capacidade produtiva diária de 12 mil l e alcançou uma produção estimada em 100 mil l. Seis anos depois, já se achavam funcionando no País 31 destilarias com instalações para produzir álcool anidro, com uma capacidade global de 437 mil l./dia e uma produção efetiva no ano de 38 milhões de litros. Em 1941, o número dessas destilarias subiu para 44 com uma capacidade instalada de 638 mil l./dia e uma produção efetiva de 76,6 milhões de litros.

Essa evolução satisfatória era devida em boa parte às medidas de incentivo adotadas e inspiradas pelo IAA. Toda uma série de leis, decretos-lei, decretos, e resoluções foram sendo baixados através daqueles anos. Tais medidas de incentivo foram se intensificando à medida que aumentava o envolvimento do Bra

sil na II Guerra Mundial.

Uma das mais importantes foi, sem dúvida, a resolução da Comissão Executiva do IAA, que, a 21/02/1941, elevou para 20% o teor mínimo de mistura do álcool à gasolina, o qual fora fixado em 5% na época de criação do Instituto. No ano seguinte, a resolução nº 031, de 24/06/1942, baixada por nosso vizinho, Dr. Barbosa Lima Sobrinho, adotou uma série de medidas que configuravam (nas palavras dele) um verdadeiro "plano de economia de guerra" para a produção e utilização do álcool no País. E pouco mais de um mês depois, era instituído o primeiro Plano de Alcool, que daí em diante também iria assumir uma periodicidade anual, da mesma forma que os Planos de Safra relativos ao açúcar.

Todas essas medidas iriam culminar no Decreto-lei nº 4722, de 22/09/1942 que declarou a indústria alcooleira de "interesse nacional". Esse decreto-lei estabeleceu, pelo prazo de quatro anos a partir da safra 1943/44, "garantias de preços mínimos para o álcool e para as matérias-primas destinadas à sua fabricação".

Tais incentivos, entretanto, acabaram não surtindo os efeitos esperados. A produção de álcool - especialmente do álcool anidro para fins carburantes - ao invés de aumentar, foi diminuindo progressivamente a partir daquela safra, só se recuperando na de 1946/47 - ou seja, depois do término da guerra, quando a necessidade do produto já não era tão premente.

No que se refere especificamente ao álcool anidro, a queda observada na produção pode ser atribuída à falta de desidratantes para o processamento do álcool hidratado. Essa falta decorria da interrupção das importações, já que tais desidratantes - especialmente o benzol - ainda não eram produzidos no País naquela época. Mas, a diminuição da produção total de álcool (anidro+hidratado) foi determinada por uma outra ordem de fatores, por fatores vinculados ao aproveitamento de toda a cana disponível para a produção de açúcar.

Esta viria a causar novas e inéditas preocupações ao Governo Federal, face às dificuldades de abastecimento do produto na região Centro-Sul, em decorrência das interrupções da na

vegação de cabotagem ocasionadas pela Guerra. Foram adotadas em consequência uma série de medidas de afrouxamento dos controles vigentes sobre a produção açucareira, cujo aumento passou a ser estimulado pela Autarquia. Tais medidas representavam uma verdadeira reviravolta em relação à política anterior do Instituto. Devido a isso, voltou a manifestar-se, com força redobrada, a tendência de deslocamento da hegemonia na produção açucareira, do Nordeste para o Centro-Sul, tendência que fora interrompida na década anterior, mediante a criação do IAA e a política por ele adotada.

Embora acompanhando de perto a evolução da conjuntura, o Instituto pouco pôde fazer para evitar que isso acontecesse, e as suas próprias medidas acabaram contribuindo para a aceleração do processo. A tendência para o aumento da produção açucareira tornou-se mais acentuada com o final da Guerra, e, principalmente, após a derrocada do Estado Novo. É interessante notar a esse respeito que o IAA era visto na ocasião como um produto do regime deposto, do qual, na verdade, obtivera boa parte de suas prerrogativas.

A extinção da Autarquia foi preconizada mais de uma vez, e só não chegou a se consumir devido à forte resistência encontrada no Congresso especialmente por parte dos parlamentares do Nordeste e do Estado do Rio. O Instituto sofria um combate particularmente intenso da parte dos usineiros de São Paulo, que desejavam expandir a sua capacidade e os seus níveis de produção até os limites do consumo estadual e regional.

Foi nesse clima que o Governo Federal, então recém-empossado, acabou baixando o Decreto-lei nº 9827, de 10/09/1946, que determinou uma revisão geral dos contingentes de produção de açúcar de usina atribuídos a cada um dos Estados e Territórios. Os principais efeitos desse reajuste foram uma substancial elevação das quotas de usinas já instaladas, a possibilidade de criar novas usinas, e sensíveis alterações na distribuição espacial da produção - com o avanço do Centro-Sul, e particularmente do Estado de São Paulo.

Os três anos que se seguiram ao referido decreto-lei, foram dedicados à regulamentação dos seus vários dispositivos,

bem como à adoção de algumas medidas de emergência. Estas medidas eram requeridas, em sua maior parte, pelo regime de superprodução resultante das condições criadas pela nova legislação. Tratava-se, portanto, de uma fase de transição na vida do Instituto.

A nível do próprio IAA foi baixada uma resolução (nº 138, de 23/0-/47) regulamentando as exportações de açúcar para o Exterior. Nos primeiros anos do pós-guerra, as exportações constituíram uma importante válvula de escape para a superprodução induzida pelo Decreto-lei nº 9827. Mas elas não eram suficientes para observar toda a produção açucareira e toda a matéria prima disponível. Além disso, com a rápida recuperação da produção açucareira mundial, por fora afetada pelo conflito, seus preços começaram a baixar nos mercados externos, fazendo com que as exportações brasileiras do produto voltassem a se tornar gravosas.

Este fato levou o IAA a criar um Fundo de Compensação dos Preços do Açúcar (Resolução nº 154, de 15/01/1948), a fim de possibilitar a venda dos excedentes no Exterior a preços inferiores aos do mercado interno, tem como a fabricação de álcool direto, dando assim uma utilização alternativa à cana das quotas agrícolas de usinas e fornecedores. A principal fonte de recursos desse fundo era uma sobretaxa cobrada para cada saco de açúcar fabricado no País, nos termos do artigo 148 do *Estatuto da Lavoura Canavieira*. Os recursos assim arrecadados tinham a vantagem de não onerar os cofres públicos, e de possibilitar, através da compra dos excedentes de açúcar pelo Instituto, a liquidação dos débitos contraídos pela agro-indústria canavieira (principalmente no Nordeste) junto ao Banco do Brasil e junto à própria Autarquia.

Devido à insuficiência desse instrumento para conter a superprodução, 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". O referido decreto era motivado também pelos *deficits* 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 condição 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 o valor 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 Alcool da safra 1948/49, com a criação do Fundo do Alcool 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 imediatas 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.

III

A década de 1950 transcorreu sob o signo da expansão da agro-indústria canavieira do Brasil. Esta expansão foi determinada em boa parte pela crescente demanda do mercado interno, estão sob os efeitos de uma intensa industrialização e urbanização. Mas ela também foi além, com a produção de açúcar do País superando amplamente o seu consumo, e fazendo com que voltasse a figurar entre os grandes exportadores do produto.

Essa evolução foi acompanhada de perto, e até promovida

da pelo IAA, que passou a ser dotado de uma nova estrutura administrativa maior, mais complexa, e melhor adaptada às suas crescentes atribuições. Embora o saldo final da atuação do Instituto durante a década não tivesse sido negativo, houve também alguns malogros. Nos primeiros anos da década, por exemplo, a Autarquia tentou, pela última vez e sem qualquer êxito, reforçar o poder de competição do açúcar nordestino nos mercados consumidores do Centro-Sul. Outra experiência menos feliz foi a tentativa de encaminhar uma parte substancial da produção nacional de aguardente para o fabrico de álcool.

Uma das primeiras decisões do IAA na década foi a de liberar a produção de açúcar em todo o País para a safra 1950 e 1951. Essa liberação tinha dois objetivos:

a) Propiciar a recomposição dos estoques internos, afetados pela quebra havida na safra anterior, em decorrência da estiagem no Nordeste, cujos efeitos ainda estavam persistindo em 1950; e

b) Dar tempo ao IAA para o exame e a fixação dos novos números do contingentamento da produção açucareira do País.

As possibilidades de superprodução não causavam então maiores preocupações. Os eventuais excedentes de açúcar poderiam ser destinados à exportação para o Exterior, ou à exportação para o Exterior, ou à transformação em álcool, ou ainda ao reforço do suprimento dos centros de consumo que porventura apresentassem deficiências em seu abastecimento.

No que se refere ao álcool, havia na época uma demanda insatisfeita tanto para o álcool hidratado ou "industrial", como para o álcool anidro ou "carburante". Quanto a este último, o Instituto chegava a conceder uma bonificação especial para os seus produtores. Por sua vez, o álcool hidratado estava tendo na época uma procura crescente, com a implantação e ampliação no País de numerosas indústrias consumidoras dessa matéria-prima.

Depois de várias discussões, a Resolução nº 501, de 01/02/1951, elevou o contingente global de produção das usinas do País de 23,2 para 33,4 milhões de sacos de açúcar. Tal aumento, da mesma forma que aquele concedido em 1946 através do De

creto-lei nº 9827 deveria ter uma vigência de cinco anos, valendo portanto até a safra 1956/57. O novo contingente global compreendia o consumo nacional previsto pelo IAA até a safra em questão, acrescido de uma margem de segurança de 10%.

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.

Uma constatação semelhante pode ser feita em relação aos níveis de consumo do mercado nacional. Neste caso, porém, o erro não decorreu propriamente da Resolução nº 501, mas sim da taxa anual de crescimento adotada nas projeções da evolução do consumo. Essa taxa (de aproximadamente 4,9% ao ano) fora extrapolada de uma série histórica de quinze anos (1939/49), levando em conta não apenas a evolução do consumo interno, mas também a substituição neste último dos açúcares de engenho pelos de usina. Sem levar em conta este fator, a taxa extrapolada da mesma série teria sido superior a 6% (COUTINHO, 1951).

Ocorre, porém, que na safra 1951/52 houve um aumento do consumo que superou até a taxa mais elevada, enquanto que a produção se mantinha aquém do esperado. Esta última tendência era devida à prolongada estiagem no Nordeste, enquanto que a primeira (o inesperado aumento do consumo interno) podia ser atribuída à política salarial adotada pelo Governo Vargas.

De qualquer forma, a defasagem observada levou os no

nos dirigentes do Instituto (chefiados por Gileno De Garli) a fazer, através da Resolução nº 647, de 06/02/1952, um novo reajuste do contingente global da produção açucareira do País, elevando-o para 36,7 milhões de sacos, um nível que, pelas projeções anteriores, só iria ser alcançado na safra 1956/57. Esse novo aumento foi distribuído entre os Estados e as usinas de modo proporcional aos limites anteriormente pela Resolução nº 501. Foi desse reajuste que resultou, em última análise, a conjuntura de superprodução interna que iria caracterizar o restante da década.

É possível que essa elevação tenha sido concedida, pelo menos em parte, para tentar apaziguar os produtores do Centro-Sul, especialmente de usineiros de São Paulo, então francamente rebelados contra o IAA, devido à Resolução nº 619, de 29 de Dezembro de 1951. Esta resolução instituiu uma política de preços diferenciados para o açúcar. Tratava-se de uma medida de custo reformista, através da qual o Instituto procurou inverter uma tendência vigente desde o início da política de defesa: a tendência dos produtores sulinos de beneficiarem de um sobrelucro cada vez que se elevavam os preços de referência do açúcar calculados em relação à praça do Rio de Janeiro (onde então se localizava a Capital Federal). Essa tendência, ao lado dos fatores locais associados à menor distância entre as usinas do Centro-Sul e os principais mercados consumidores, era vista acertadamente como uma das principais razões do "deslocamento do eixo econômico açucareiro do Norte para o Sul" (DÉ CARLI, 1952).

Tal deslocamento tinha um significado que transcendia o âmbito da agro-indústria canavieira. Se o Sul (dizia o presidente do IAA) tem o privilégio da grande industrialização, da grande concentração econômica, e se o Poder Público não intervier decisivamente para encontrar um equilíbrio justo, a situação de uma grande zona produtora entrará em posição econômica e social de grande estabilidade" (Ibidem).

Essa estabilidade iria de fato manifestar-se alguns anos mais tarde*. Mas evitá-la não constituía o único objetivo da política então adotada. A Resolução nº 619 estabelecia um preço de liquidação único para todos os produtores do País, com base no preço fixado para o Nordeste (e não mais para o Rio de Janeiro), e outro de faturamento, variável conforme a distância entre os diversos centros produtores e as principais áreas consumidoras do País. As diferenças verificadas deveriam ser recolhidas aos cofres do Banco do Brasil, para constituir um Fundo de Reequipamento, cuja administração caberia ao Instituto.

Os recursos assim arrecadados deveriam destinar-se às seguintes aplicações:

a) Compensação de fretes, para permitir a equivalência de preços nos diversos centros consumidores, qualquer que fosse a procedência do açúcar;

b) Financiamento da produção e ampliação do parque açucareiro e alcooleiro;

c) Custeios de "insumos modernos" (tratoragem, adubação, irrigação, etc.) e de assistência técnica para a lavoura canavieira; e

d) Financiamento para instalação e ampliação da indústria de borracha sintética a ser fabricada com base no álcool de cana.

Apesar desses amplos propósitos, a Resolução nº 619 e as demais que a completaram, não foram bem recebidas pelos usineiros de São Paulo, que nunca quiseram aceitar o princípio do sobrepreço e acabaram, alguns anos mais tarde (após o trágico final do Governo Vargas) obtendo a revogação de todas as normas a ele atinentes**. Com isto tornou-se definitivamente inevi

*É importante assinalar que a crise socio-econômica nas áreas açucareiras do Nordeste não se deu apenas por causa dos menores preços auferidos pelo açúcar nordestino. A crise em questão foi determinada em boa parte pela estrutura fundiária existente na Região e pela baixa produtividade de sua agro-indústria canavieira. Veja-se a respeito: CARNEIRO (1962, 1963) e FURTADO (1964).

**O conflito entre os usineiros paulistas e o IAA chegou a ser levado aos tribunais. Veja-se a respeito JUNGMAHN (1971), pp. 42 e 49-51. O mérito da Resolução nº 619 foi também apreciado, sob outro ângulo, por um parecer do Conselho Nacional de Economia, então presidido por Octávio Gouveia de Bulhões. Cf. CNE (1954), especialmente pp. 100-105.

tável e praticamente irreversível a superação da agro-indústria canavieira do Nordeste pelas usinas do Centro-Sul. A política de contingentamento do IAA, se quisesse subsistir, teria que submeter-se, como de fato se submeteu, aos ditames da nova situação, gerados pela maior expansão demográfica, e principalmente pelo maior poderio econômico e político dessa última região.

Outra iniciativa menos bem sucedida do Instituto durante o período em pauta vincula-se aos chamados *Planos de Defesa da Aguardente*, cujos antecedentes remotavam ao tempo da II Guerra Mundial, quando se chegou a adotar, mas por pouco tempo, uma iniciativa semelhante. Também neste caso tratava-se de uma medida de cunho reformista, para não dizer moralista. "Sinteticamente - dizia o então Presidente do IAA - o Plano consiste em requisitar toda a aguardente nacional, para transformar um produto sobre o qual há grandes restrições numa matéria-prima fundamental para o País".

Não pretendo aqui entrar em pormenores quanto à formulação, execução e resultados desses planos (quem tiver interesse em fazê-lo poderá consultar os capítulos III, IV e V de minha tese). Parece-me suficiente assinalar que eles tiveram uma vida efêmera, sendo definitivamente abandonados em 1959, devido a numerosas restrições de caráter jurídico-administrativo e de natureza sócio-econômica. Entre estas últimas, cabe destacar o fato dos *Planos da Aguardente* terem resultados num aumento de sua produção e na concentração da mesma num pequeno número de empresas de maior parte, contribuindo para a formação de excedentes, não apenas de álcool, mas também e principalmente de cana, o que punha em risco o desejado equilíbrio estatístico no mercado interno do açúcar.

O desequilíbrio entre a produção e o consumo nacionais de açúcar voltou a causar preocupações já a partir da safra 1952/53. Com o acúmulo de excedentes, o Instituto tentou, mais de uma vez, voltar-se para os mercados externos. Não se tratava, porém, de uma tarefa fácil, dada a crônica conjuntura de superprodução no mercado internacional.

A produção nacional de açúcar de usina estava crescendo rapidamente, tendo passado de 24,8 milhões de sacos na safra

1950/51 para 35,4 milhões na de 1954/55. Esse crescimento não era acompanhado pela evolução do consumo interno, que alcançava apenas 30,7 milhões de sacos na última dessas safras. Apesar das grandes exportações a "preços de sacrifício", os estoques continuavam a se acumular, pressionando para baixo as cotações do produto no mercado interno. A situação só não se tornou mais crítica devido a quebra havida na safra 1955/56. Ela revelava, no entanto, a existência de sérias distorções na política de defesa do açúcar, e isso era reconhecido pelos próprios técnicos do Instituto (CARNEIRO, 1957).

Houve uma certa melhoria 1956/57, quando a produção atingiu 37,5 milhões de sacos para o consumo interno aparente de 33,5 milhões e uma exportação de aproximadamente 2,5 milhões. Essa melhoria era devida, no mercado interno, à elevação do consumo *per capita* do produto, decorrente dos novos surtos de industrialização e urbanização que marcaram o Governo Juscelino, bem como à estabilização dos preços internos do açúcar um nível que não estimulava grandes aumentos de produção via novos investimentos. Já no mercado externo, verificava-se paralelamente uma restrição da demanda e um sensível aumento nos preços, ambos determinados pela quebra das safras europeias de beterraba e pela instabilidade da situação internacional (crise de Suez, levantes na Polônia e na Hungria, agitações político-militares em Cuba, etc.).

Essa conjuntura relativamente davorável levou o Instituto, através da Resolução nº 1284, de 20/12/1957, a elevar o contingente global de produção das usinas do País para mais de 47,7 milhões de sacos. Mas, contrariamente ao que ocorrera em 1946 e 1951, a citada resolução não fixou prazos para a integralização do aumento concedido. Este deveria ser repartido entre as quotas das usinas proporcionalmente à maior produção alcançada por cada uma delas no quinquênio imediatamente anterior. Com tal critério de repartição deixava de existir a distribuição espacial da produção açucareira, tal como fora fixada anteriormente através das Resoluções nº 501 e 647. Passou assim, a ser oficialmente reconhecida a hegemonia da agro-indústria do Centro-Sul, e mais especialmente das usinas de São Paulo.

A orientação do IAA, embora consistente com a realidade, acabou ficando apenas no papel. Faltava ao Instituto na época um maior controle sobre a agro-indústria canavieira do País. A produção continuava a aumentar mais depressa do que o consumo interno. Na safra de 1957/58 este último permaneceu no mesmo nível anterior de 33,5 milhões de sacos enquanto que a produção atingia 44,4 milhões, contra um contingente autorizado de 41,4 milhões. E, se não fosse o desvio de mel rico para a fabricação de álcool e a grande produção de álcool direto, a produção açucareira da safra em questão teria alcançado 46,2 milhões de sacos.

Mas, o grande salto dar-se-ia na safra seguinte (1958 e 1959), quando a produção de açúcar do País atingiu 53,7 milhões de sacos, apresentando um aumento de nada menos que 21% em relação à safra anterior. A única solução a curto prazo era, mais uma vez, a de intensificar as exportações. E isto, apesar dos preços do açúcar estarem então novamente em baixa no mercado internacional, ia de encontro aos interesses do Governo Federal, às voltas com uma escassez de divisas para cobrir valor das importações do País.

Desta forma, o Brasil tornou a participar intensamente do comércio açucareiro mundial, e o produto voltou a figurar com destaque na sua pauta de exportações. Contudo, o recurso às exportações apresentava certas limitações. Uma - que não chegou a ser considerada na época devido à crítica situação do balanço de pagamentos - era o seu custo social. O açúcar era então (como é ainda hoje) um produto gravoso, cuja colocação nos mercados externos devia ser subsidiada pelos Poderes Públicos.

Dado o vulto assumido na época pelas exportações do produto, esse subsídio não podia mais ser custeado apenas com os recursos à disposição do IAA. Tornava-se necessário envolver na operação as próprias autoridades Monetárias do País, mediante uma crescente participação direta da SUMOC e da CACEX. Foi o que realmente aconteceu, tendo o subsídio para as exportações de açúcar saído efetivamente dos bolsos de todos os consumidores e não apenas das receitas dos usineiros.

Essa situação só poderia ser superada a médio e longo

prazos através do aumento da produtividade e/ou redução dos custos de produção da agro-indústria 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 Agro-indústria 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.

Uma limitação às exportações - esta de natureza mais imediata - dizia respeito às quantidades realmente exportáveis pelo País. O chamado Mercado Livre Mundial, o único ao qual as exportações brasileiras tinham acesso na época, encontrava-se saturado. Apresentava outrossim um caráter meramente residual face aos chamados "Mercados Preferenciais", que absorviam nada menos do que dois terços do comércio mundial do açúcar.

Diante disso apenas restava uma alternativa ao Instituto: tentar reduzir a produção de açúcar do País, ou, pelo menos, impedir que ela continuasse a crescer descontroladamente. E foi o que acabou realmente acontecendo na formulação do *Plano de Safra* de 1950/60.

Neste plano, ao invés de partir - como era de costume até então - das possibilidades de produção para chegar à fixação do total a ser produzido, O Instituto procurou dimensionar as necessidades do mercado interno e dos compromissos internacionais, a fim de determinar o total da produção autorizável. Com base em tais critérios, o referido *Plano de Safra* fixou a produção açucareira do País em cerca de 50,9 milhões de sacos.

Pela primeira vez em muitos anos, o total autorizado pelo IAA era inferior à produção alcançada na safra anterior. Tentava, assim, a Autarquia fazer reviver o princípio do equilíbrio estatístico, que conseguira impôr à agro-indústria nos primeiros anos da sua existência. Essa volta ao passado não tinha, evidentemente, um caráter apenas sentimental. Tratava-se, pelo contrário, de uma tentativa consequente de mantersob controle o desenvolvimento do subsector, e de preservar o sistema de planejamento instituído através do tempo. Além de ter sido determi-

nada pela evolução dos mercados açucareiros, essa atitude estava baseada em estudos técnicos desenvolvidos dentro do próprio Instituto.

Uma outra medida do IAA, adotada depois da divulgação do *Plano de Safra* 1959/60, foi a de reforçar sua ação fiscalizadora junto aos produtores. Além disso, o Instituto estendeu o princípio da limitação da produção às safras de 1960/61 até 1962/63 inclusive, nas quais a produção de açúcar do País não poderia ultrapassar o nível estabelecido de 50,9 milhões de sacos.

Essa orientação era resumida por um porta-voz do IAA da seguinte forma: "...parece curial que o sistema de defesa da produção brasileira deve fundar-se, substancialmente, no mercado interno, representando os mercados externos, dadas sua instabilidade e as suas limitações, um instrumento subsidiário e complementar do escoamento de nossas safras" (COUTINHO, 1959).

A evolução satisfatória da safra 1959/60, que transcorreu sem maiores problemas, dentro das previsões e de acordo com os desejos do Instituto, ia de encontro a essa orientação, e permitia para preve uma completa normalização do desenvolvimento do subsector. Mas, esta tendencia iria ser interrompida logo nos primeiros anos da década de 1960, devido à ocorrência de uma série de importantes eventos internos e externos. Eventos que iriam alterar por completo as perspectivas da agro-indústria canavieira do Brasil, provocando, em consequência, uma série de modificações nos objetivos e na organização do seu planejamento.

Chegamos assim à penúltima fase do meu histórico, abrangendo o período de 1960 a 1968, o qual se caracterizou fundamentalmente pela busca por parte do IAA de novas vinculações no mercado internacional.

IV

Além de sua inegável importância na histórica política e social das Américas, a Revolução Cubana teve um papel de grande destaque na evolução recente da agro-indústria canavieira do Brasil. Principalmente para o benefício dos participantes

mais jovens deste Simpósio, convém fazer uma rápida análise da situação criada por este evento no início da década de 1960.

O rompimento de relações entre Cuba e os Estados Unidos teve como uma de suas principais conseqüências a exclusão do açúcar cubano do Mercado Preferencial norte-americano. Isto veio a abrir novas perspectivas para as exportações brasileiras do produto, perspectivas que rapidamente se transformaram em realidade. A partir daí houve um substancial aumento do volume, e principalmente do valor, dessas exportações bem como da participação das mesmas na produção nacional de açúcar.

Esse incremento teve dois importantes efeitos. De um lado permitiu que o subsetor continuasse a se expandir, não obstante a recessão que se verificou na demanda do mercado interno durante boa parte da década de 1960. E, do outro, ele possibilitou o escoamento para o Exterior dos Excedentes de açúcar do Nordeste, os quais já não eram necessários ao abastecimento dos mercados consumidores do Centro-Sul.

É importante frisar que o crescimento das exportações brasileiras de açúcar no período não resultou de uma simples substituição do produto cubano no suprimento dos EUA. Na verdade, o Brasil era apenas um dos numerosos países beneficiados pela suspensão da quota de Cuba naquele mercado preferencial. Embora tenham sido decisivas nos primeiros anos da década, as compras norte-americanas constituíram, a médio e longo prazo, apenas um dos fatores responsáveis pelo incremento das exportações de açúcar do País. Esse incremento tornou-se mais intenso a partir da segunda metade da década em questão.

Dois outros fatores muito importantes foram a vinculação de Cuba aos países do Bloco Socialista e a irregularidade da produção cubana de açúcar. O primeiro desses fatores representou um considerável alargamento do mercado internacional do produto. Os países socialistas, que até então eram autosuficientes e até exportadores eventuais para o Mercado Livre Mundial, passaram a adquirir o açúcar cubano, reduzindo os volumes de sua própria produção. Paralelamente ao atendimento dessa demanda substitutiva às importações norte-americanas, as exportações de Cuba continuaram a se destinar em parte ao abastecimento do

Mercado Livre Mundial. Contudo, sucessivas quebras nas safras cubanas, induzidas por fatores climáticos e outros, passaram a dificultar o atendimento simultâneo dos dois mercados. Isto fez com que os países que habitualmente importavam o açúcar cubano procurassem garantir seu abastecimento junto a outros exportadores do produto, entre os quais o Brasil não tardou a ocupar uma posição de destaque.

É claro que essas tendências só se manifestaram a médio e longo prazo. Dentro de um horizonte temporal mais imediato, houve - como não poderia deixar de haver, tendo em vista os problemas suscitados pela Revolução Cubana - intensas flutuações conjunturais na oferta e nos preços internacionais do açúcar. Foram essas flutuações, mais do que uma percepção das tendências a longo prazo da demanda mundial, que condicionaram a formulação pelo IAA de uma política expansionista para o subsector.

Essa política, que iria influenciar o desenvolvimento da agro-indústria canavieira do Brasil durante a década de 1960, tinha dois objetivos:

- a) incrementar as exportações brasileiras de açúcar; e
- b) ampliar a capacidade produtiva das usinas e das lavouras de cana. Ela se baseava no pressuposto de que a capacidade ociosa então existente nas usinas do Centro-Sul e os excedentes exportáveis do Nordeste seriam rapidamente absorvidos pela crescente demanda interna e externa do produto.

As primeiras medidas concretas com vistas ao incremento das exportações de açúcar foram adotadas durante o Governo Jânio Quadros. Em abril de 1961, o Presidente do IAA fixou normas para a centralização e coordenações das atividades de exportação do açúcar e dos demais produtos derivados da cana. Ao mesmo tempo criou um grupo de trabalho para a elaboração de uma proposta de criação no Instituto de uma Divisão de Exportação. Essa proposta acabou se transformando no Decreto nº 50.818, de 22/06/1961.

Por outro lado, tendo em vista a conjuntura favorável então existente no mercado internacional, e procurando consolidar a situação das usinas em dificuldades financeiras, princi

palmente as do Nordeste, e reequipar as fábricas ubsoletas a fim de aumentar sua produtividade, o Governo Federal criou através do Decreto nº 51.104, de 01/08/1961, um *Fundo de Recuperação da Agro-indústria Canavieira*.

Embora tivessem sido baixados pelo mesmo governo, esses dois decretos não mantinham maiores vínculos entre si, e nem pareciam fazer parte de uma mesma política. O interrelacionamento de ambos e o delineamento da política à qual eles se subordinavam só se tornariam explícitos no Governo João Goulart, principalmente no período em que o IAA esteve sob a presidência do embaixador Edmundo Penna Barbosa da Silva. Foi durante a sua gestão que o Poder Executivo Federal baixou o Decreto nº 156, de 17/11/1961, criando no Instituto um *Fundo de Consolidação e Fomento da Agro-indústria Canavieira*. A motivação fundamental desse decreto era o de "criar as condições para o surto das vendas brasileiras de açúcar no Exterior".

Essas vendas já não constituíam, como no passado, um instrumento de defesa dos preços internos do produto. Elas passaram a ser um meio para gerar divisas. Em 1963, o açúcar ocupava o terceiro lugar, quanto ao valor, na pauta das exportações brasileiras, apenas sendo superado pelo café e pelo algodão.

Devido a isso, não era de estranhar que o financiamento das exportações passasse a ser uma atribuição permanente do Instituto. Por sua vez, a consolidação e o fomento da agro-indústria canavieira, bem como a assistência social aos seus trabalhadores, iriam constituir programas de ação "no âmbito das coordenadas dos planos de desenvolvimento econômico e social do Governo".

A ênfase dada ao planejamento de longo prazo e o desejo de integrar o desenvolvimento da agro-indústria canavieira ao dos demais setores da economia nacional levaram o Instituto a firmar, em junho de 1962, um convenio com o Banco do Brasil, para o amparo financeiro de projetos destinados a assegurar um melhor aproveitamento da terra nas zonas canavieiras, de sorte a garantir o regular abastecimento de matéria-prima para a indústria açucareira e a diversificação da produção agrícola das regiões envolvidas.

Esse convênio, voltado principalmente para a modernização e diversificação da agricultura do Nordeste açucareiro, seria revivido alguns anos mais tarde através da criação do GERAN (Grupo Especial de Racionalização da Agro-indústria Canavieira do Nordeste). Tratava-se, na verdade, de uma tentativa pioneira de ajustar a política de defesa do subsetor ao planejamento sócio-econômico de âmbito nacional, no sentido lato e contemporâneo.

Dentro desse espírito foram realizados no IAA naquela época vários estudos técnicos que resultaram na formulação de um *Programa Diretivo para a Política Açucareira de Alcooleira*. Este foi encaminhado, em abril de 1963, pelo Ministro da Indústria e Comércio ao Presidente da República, o qual acolheu as suas recomendações. O referido programa, que mais tarde recebeu o nome de *Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional*, tinha por objetivo ampliar a produção do País para 100 milhões de sacos até 1971. Deste total, 80 milhões seriam destinados ao abastecimento do mercado interno e 20 milhões para a exportação e para a formação de um estoque regulador de transferência.

Como veremos daqui a pouco, as metas em questão eram bastante ousadas tendo em vista a evolução real do consumo interno e as flutuações periódicas da oferta e dos preços no mercado internacional. Apesar disso, a ampliação do limite global de produção das usinas do País para os citados 100 milhões de sacos acabou sendo sancionada pelo IAA através das Resoluções nº 1761 e nº 1762, de 12/12/1963. A primeira dessas resoluções dispunha sobre os limites dos contingentes dos Estados e das usinas já existentes, enquanto que a segunda estabelecia os critérios para a montagem, em vários Estados, de cinquenta novas usinas.

Atingia nada menos que 38 milhões de sacos o incremento pretendido na produção açucareira nacional. Tratava-se de um acréscimo considerável em relação à capacidade instalada das usinas do País, estimada na ocasião em 62 milhões de sacos. Cerca de 60% da produção adicional desejada seriam integralizadas pelas usinas já existentes ou em vias de instalação, cabendo os restantes 40% às cinquenta novas usinas previstas pelo já men

cionado *Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional*.

A distribuição do contingente de 15 milhões de sacos destinado à montagem das cinquenta novas usinas deveria processar-se por meio de concorrência pública. Os candidatos às quotas dessas usinas deveriam apresentar em tempo hábil suas propostas ao Instituto, com informações detalhadas sobre a localização pretendida, as condições de fornecimento da matéria prima, a situação jurídico-administrativa e econômico-financeira das empresas etc. Tais propostas seriam julgadas e classificadas por uma comissão especialmente criada para esse fim pela Presidência do IAA.

A mencionada comissão, denominada *Comissão de Montagem de Novas Usinas*, foi constituída em janeiro de 1964 e funcionou efetivamente de março daquele ano até janeiro de 1965. Além dos técnicos designados pela direção da Autarquia, faziam parte dela agrônomos e economistas do Instituto Brasileiro do Café, vinculados ao GERCA (Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura), que fora criado pelo Governo Federal em fins de 1961.

Estes órgãos, por meio de sua Resolução nº 14, de 12 de setembro de 1963, dera prioridade às usinas de açúcar na concessão de financiamento para a implantação de atividades agro-indústrias ao café, que então estava sendo erradicado em várias áreas produtoras do País, notadamente na região Centro-Sul. Em fevereiro de 1964, o IBC, que estava (e ainda se encontra) administrativamente vinculado ao mesmo Ministério que o IAA, firmou um convênio com este, visando:

- 1 - Coordenar os programas de erradicação dos cafeeiros anti-econômicos e de aumento da produção de açúcar;
- 2 - Assegurar o financiamento para a instalação de usinas açucareiras nas áreas anteriormente voltadas para a cafeicultura; e
- 3 - Facilitar às cooperativas de cafeicultores a obtenção de quotas para a instalação dessas usinas.

O Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional só começou a ser executado concretamente em 1965. Houve, portanto, uma defasagem de dois anos em relação à época de sua formação. Durante esse período (como veremos daqui a pouco) houve

consideráveis alterações na conjuntura dos mercados interno e externo. Antes de passar à análise de tais alterações, convém examinar rapidamente quais as medidas adotadas pela Autarquia no que se refere ao álcool.

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 1970, 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 refinamento 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 melaço. 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 refe

rida subcomissão decidiu:

- a) Cadastrar todas as destilarias existentes no País;
- b) Fazer um estudo dos seus sistemas de produção e co

mercialização.

Tais estudos, entretanto, não chegaram a ter a devida continuidade, por causa de nova crise de superprodução que se abateu na época sobre a agro-indústria canavieira do País.

Os primeiros sintomas dessa crise já se haviam feito sentir em meados de 1964, quando ocorreu uma queda acentuada nos preços do açúcar no Mercado Livre Mundial, tornando novamente gravosas as exportações brasileiras do produto, mesmo levando em conta os lucros obtidos com as vendas no Mercado Preferencial norte-americano. A deterioração das cotações no Mercado Internacional coincidiu com um grande aumento da produção no Brasil, gerando o acúmulo de volumosos excedentes, os quais não poderiam ser absorvidos a curto prazo pelo mercado interno, então em plena recessão.

Os estoques em poder do Instituto e de particulares passaram de 12 milhões de sacos ao final da safra 1964/65, para 27 milhões em junho de 1966 e 35,6 milhões em setembro do mesmo ano. Esta foi, sem dúvida, uma das piores crises da agro-indústria canavieira nacional. Só no Estado de São Paulo, cuja produção havia alcançado mais de 42 milhões de sacos na safra 1965 e 1966, contra menos de 27 milhões na safra anterior, deixou-se de colher e moer cana equivalente a 13 milhões de sacos de açúcar (ZINK & GONÇALVES, 1969).

A possibilidade de escoar para o Exterior todos esses excedentes, e a consequente acumulação dos estoques internos, fez cair abruptamente os preços pagos aos produtores. Na região Centro-Sul, a saca de açúcar que havia sido tabelada a mais de Cr\$ 12,00 chegou a ser negociada até a Cr\$ 5,00 e 6,00 (BDMG, 1973).

Os fatores que conduziram a agro-indústria canavieira do Brasil a mais essa crise foram de vários tipos. Num extremo havia os que eram puramente fortuitos - caso das excepcionais condições climáticas que cercaram a safra 1965/66, tanto no Nordeste como no Centro-Sul. No outro extremo havia o fator estru-

tural da incapacidade de intervenção do IAA, devido à insuficiência dos seus recursos financeiros e à inadequação dos instrumentos legais e administrativos de que dispunha antes e durante a crise. E, de permeio havia os fatores de ordem conjuntural, tanto internos como externos. Mais do que os anteriores, parece que foram principalmente estes últimos que, atuando do lado da demanda, orientaram a atuação do Instituto e dos produtores, levando-os a um erro de apreciação das tendências do mercado internacional (MONT'ALEGRE, 1965c) e a uma ampliação desordenada de sua capacidade instalada e da produção agrícola e industrial.

Quaisquer que tenham sido as causas principais da crise, o fato é que ela acabou gerando uma situação de conflito entre as usinas e seus fornecedores. A magnitude dessa crise, especialmente nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, tornou necessária uma intervenção da parte do Governo Federal. É importante assinalar que essa intervenção se deu *a posteriori*, quando a crise já chegara ao seu auge. Ela se deu primeiro através da Lei nº 4870, de 01/12/1965, que atualizou e reforçou as modalidades de atuação do IAA, e posteriormente por meio dos Planos de Safra de 1966/67 e de 1967/68, e de uma série de decretos, decretos-lei e resoluções baixadas entre 1966 e 1968. Com o passar do tempo, essa intervenção conseguiu restabelecer alguma disciplina no mercado açucareiro nacional.

Paralelamente a essas normas disciplinadoras, o Governo da União tentou introduzir, através do GERAN, uma política diferenciada para a agro-indústria canavieira do Nordeste. Esse órgão, criado pelo Decreto nº 59.033-A, de 08/08/1966, era essencialmente um órgão de planejamento setorial e regional, cabendo-lhe formular e acompanhar os planos, programas e projetos passíveis de promover a melhoria da agro-indústria canavieira dos Estados subordinados à jurisdição da SUDENE. Em vista das novas atribuições conferidas ao IAA na década de 1970, o GERAN acabou sendo formalmente extinto pelo Decreto nº 69.454, de 01 de novembro de 1971. Devido à sua curta existência, a atuação desse órgão não chegou a apresentar grandes resultados. A única contribuição que ele deixou foram alguns estudos técnicos de

boa qualidade, e uma série de programas e projetos que nunca saíram do papel.

Uma vida menos efêmera seria reservada às medidas constantes da Resolução nº 1974, de 12/08/1966, que dispôs sobre a comercialização de açúcar no mercado interno durante a safra 1966/67. Essa Resolução do IAA dividiu o País em duas grandes regiões açucareiras:

1 - A região Norte-Nordeste, compreendendo os Estados e Territórios da Amazônia, e os Litoral até a Bahia, inclusive;

2 - A região Centro-Sul, que inclui todos os demais.

As transferências de açúcar de uma dessas regiões para a outra passaram a depender de prévia autorização por parte do Instituto.

A mencionada divisão regional não apenas iria ser confirmada pelos Planos de Safra subsequentes, mas acabou servindo de base à reformulação da legislação canavieira efetuada na década de 1970.

V

A última parte do nosso retrospecto abrange o período de 1969 a 1976, durante o qual o IAA levou avante as suas políticas de concentração e modernização. Essas políticas acabaram dando origem à atual estrutura da agro-indústria canavieira do Brasil. Seu principal objetivo era o de torná-la mais competitiva no mercado internacional, um objetivo que ainda está longe de ter sido alcançado.

O fomento das exportações tem sido uma das principais características da estratégia de desenvolvimento instaurada no País a partir de 1968. Na agro-indústria canavieira, como já vimos, essa política vinha sendo adotada, de modo informal e com intensidade variável, desde meados da década de 1950. Inicialmente ela tinha por objetivo garantir o escoamento, a preços subsidiados, de toda a produção de açúcar que não fosse absorvida pelo mercado interno. Mais tarde, contudo, as exportações do produto foram assumindo um caráter permanente, passando a constituir o componente mais dinâmico da evolução do subsetor.

A consolidação e o aprofundamento dessa política, den-

inócuo, aqui presente), tal política só começou efetivamente a ser posta em prática nesta década de 1970.

As primeiras medidas que levaram ao já mencionado Programa de Racionalização da Agro-indústria Açucareira foram adotados em meados de 1971, através da Lei nº 5654, de 14/05/71, a qual reformulou diversas normas relativas à produção de açúcar no País, revogando numerosos dispositivos da legislação em vigor. A sua promulgação deveu-se à necessidade periódica de revisão das quotas de produção das usinas, conforme determinava a já citada Lei nº 4870 de 1965. Por meio dessa revisão ficou formalmente estabelecido como novo limite global de produção da agro-indústria canavieira do Brasil o contingente de 100 milhões de sacos que fora fixado em 1963 pela Resolução nº 1761 do IAA. O referido limite passaria a ser alterado daí em diante por simples decisão do Ministro da Indústria e Comércio, conforme as necessidades do mercado interno e as possibilidades da exportação de açúcar.

Estava sendo alcançada, assim, dentro do prazo previsto, a meta do Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional de 1963. Mas este não era o único, nem o principal aspecto da Lei nº 5654. Além de estabelecer o novo limite oficial de produção da agro-indústria canavieira do País, e de tornar mais fácil a sua alteração através do tempo, a referida lei modificou substancialmente a própria natureza do conceito. De acordo com ela, o limite global de produção passou a ser o somatório de dois contingentes regionais, correspondentes aos totais das quotas das usinas situadas, respectivamente, nas regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul, e não mais a somatória dos contingentes estaduais, como era a norma até então.

Procurava-se, através dessa inovação, possibilitar o crescimento da produção de açúcar naqueles Estados (e naquelas usinas) que dispusessem das melhores condições para tanto, seja em termos ecológicos, seja em termos de infraestrutura. Por outro lado, a lei nº 5654 determinava o cancelamento do registro no Instituto das usinas que tivessem paralizado suas atividades durante três safras consecutivas a partir de 1968/69. Ela estimulava também a possibilidade de reajustamento das quotas ofi-

ciais de produção de todas as usinas do País, mediante simples atos baixados pelo Presidente do IAA.

Apesar de todas as suas inovações, a Lei nº 5654 era apenas a primeira de um conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal para racionalizar e elevar a produtividade da agro-indústria do País e para corrigir distorções tradicionais. Com efeito, ela foi seguida, quase imediatamente, por uma série de atos do Presidente do IAA e principalmente pelo Decreto-lei nº 1186, de 27/08/1971. Este último concedia vários estímulos financeiros à fusão, incorporação e realocização das unidades industriais açucareiras.

O decreto-lei em questão, da mesma forma que a Lei nº 5654, revogou uma série de dispositivos do *Estatuto da Lavoura Canavieira*, procurando dar aos usineiros as condições necessárias para alcançar maiores índices de produtividade e para reduzir os seus custos de produção. Tais objetivos deveriam ser alcançados através das economias de escala decorrentes da concentração empresarial, via absorção das quotas de produção de outras usinas e de fornecedores, e mediante as economias externas propiciadas pela realocização dos estabelecimentos agro-industriais em áreas mais favoráveis às suas atividades.

É importante salientar que tanto o *Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar* como o *Programa de Racionalização da Agro-indústria Açucareira* só chegaram às dimensões e ao desempenho que tiveram graças à evolução favorável do volume e dos preços das exportações brasileiras do produto, e devido aos reflexos positivos dessa evolução sobre os saldos do Fundo Especial de Exportação do IAA. O valor total dessas exportações passou de US\$ 112 milhões em 1969 para US\$ 600 milhões em 1973, e US\$ 1,3 milhão em 1974 (quando os preços do produto alcançaram seu ponto culminante).

Essa evolução tornou-se possível graças à coincidência entre o aumento da demanda e dos preços do açúcar no mercado internacional e a existência no Brasil de estoques e de capacidade ociosa na agro-indústria canavieira. Num primeiro estágio, o aumento da produção brasileira de açúcar não constituía problema de maior monta: bastava que o IAA deixasse de lado, co-

mo de fato deixou, a sua política de contingentamento.

Como os preços pagos aos produtores pelo IAA (por lei, o único exportador) eram inferiores aos valores médios por ele recebidos e não evoluíram na mesma proporção do que estes, a conjuntura favorável das vendas externas acabou propiciando a formação de saldos vultosos e seu Fundo Especial de Exportação. Foram êsses saldos que permitiram ao Instituto ampliar consideravelmente a sua política de modernização da agro-indústria canavieira. Com vistas a torná-la mais dinâmica, o Governo Federal promulgou, em março de 1973, o Decreto-lei nº 1266.

Este decreto-lei dispunha sobre o destino a ser dado aos crescentes saldos do referido Fundo. Além dos aspectos já considerados, o Decreto-lei nº 1186, procurava sanar as principais deficiências da economia açucareira do País mediante a capitalização das empresas do subsetor e a redução dos seus custos financeiros. O reforço da infraestrutura de exportação, mediante a implantação e operação dos terminais açucareiros de Maceió e Santos, e o programa de pesquisas do PLANALSUCAR também eram contemplados por ele.

Os financiamentos previstos por essa legislação, todos provenientes do Fundo de Exportação do IAA, eram concedidos em bases muito favoráveis para as empresas do subsetor, especialmente para as usinas. Várias dessas acabaram se endividando além das suas possibilidades, e nem todas aplicaram da forma mais produtiva os recursos assim obtidos.

Tudo teria corrido às mil maravilhas se as tendências do mercado internacional se tivessem mantido inalteradas. Tal não aconteceu, entretanto, e a partir do final de 1974, os preços do açúcar nos mercados externos começaram a cair abruptamente, passando de US\$ 1,3 mil por TM em novembro daquele ano para US\$ 200 por TM atualmente. Como não poderia deixar de ser, as exportações de açúcar voltaram a se tornar gravosas, fazendo diminuir rapidamente os recursos disponíveis do Fundo de Exportação, bem como os níveis dos preços pagos pelo IAA aos produtores, dificultando a amortização das dívidas por eles contraídas.

Paralelamente a essa evolução dos mercados externos

do açúcar, foi tomando corpo nos últimos anos uma política do álcool, em decorrência da conjuntura petrolífera internacional e dos crescentes deficits no balanço de pagamentos do País. Depois de muitas idas e vindas, essa política foi consubstanciada no Decreto nº 76.593, de 14/11/1975, que instituiu o PROALCOOL e criou a Comissão Nacional do Alcool, aos quais fiz referência no início de minha exposição. A análise do mérito dessa política e de sua execução não cabem nesta comunicação, que já se alongou demais. Creio, porém, que ela poderá ser retomada com vantagens nas discussões de hoje à tarde. Muito obrigado a todos pela atenção.

LITERATURA CITADA

- AZZI (1974) - G.M. Azzi: "O PLANALSUCAR e as prioridades da pesquisa canaveira", *Brasil Açucareiro*, ano XLII vol. LXXXIII nº 6, Jun. 1974, pp. 11-20.
- BDMG (1973) - Banco do Desenvolvimento de Minas Gerais: *Programa de Recuperação da Indústria Açucareira de Minas Gerais* (Belo Horizonte, 1973, DDI).
- CARNEIRO (1957) - Wilson Carneiro: "Inversões do IAA e a produções da indústria açucareira", *Brasil Açucareiro*, ano XXV vol. L nº 5, Nov. 1957, pp. 18-28.
- CARNEIRO (1962) - _____: "Estrutura econômica da indústria açucareira em Pernambuco", *Idem*, ano XXX vol. LX nº 3/4, Set/Out. 1962, pp. 15-23.
- CARNEIRO (1963) - _____: "Aspectos econômicos da monocultura canavieira de Pernambuco", *Revista Brasiliense*, nº 45, Jan/Fev. 1963, pp. 30-35.
- CNE (1954) - "Parecer do Conselho Nacional de Economia sobre a política açucareira", in DÉ CARLI (1954), pp. 95-118.
- COUTINHO (1951) - Nelson Coutinho: "Expansão da produção açucareira no País", *Brasil Açucareiro*, ano XIX vol. XXXVII nº 3, Mar. 1951, pp. 50-60.
- COUTINHO (1959) - _____: "A agro-indústria canavieira do Nordeste", *Idem*, ano XXVII vol. LIV nº 2, Ago. 1959, pp. 21-37; *Idem*, nº 3, Set. 1959, pp. 7-26.

- DÉ CARLI (1952) - Gileno Dé Carli: "A nova política do açúcar", *Idem*, ano XX vol. XXXIX nº 1, Jan. 1952, pp. 43/44.
- DÉ CARLI (1954) - _____: "A Questão Açucareira Nacional" (Rio de Janeiro, 1954, IAA).
- FURTADO (1964) - Celso Furtado: "O processo revolucionário no Nordeste" *Dialética do Desenvolvimento*, 2ª Ed. (Rio de Janeiro, 1964, Editora Fundo de Cultura), pp. 143-181.
- JUNGSMANN (1971) - Fernando Jungsmann: *O direito da Agro-indústria Açucareira* (São Paulo, 1971, Ed. Revista dos Tribunais).
- SZMRECSÁNYI (1976) - Tamás Szmrecsányi: *Contribuição à Análise do Planejamento da Agro-indústria Canavieira do Brasil* (Campinas, 1976, DEPE/UNICAMP), tese de doutoramento mimeografada, três volumes.
- ZINK & GONÇALVES (1969) - F. ZINK & R. Gonçalves: *Cultura da Cana-de-açúcar, Diagnóstico da Situação, Medidas Corretivas* (Campinas, 1969. CATI).