

# financiamentos subsidiados e dívidas de usineiros no brasil: uma história secular e... atual?\*

**Pedro Ramos\*\***

Professor-Pesquisador do NEA/Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental do IE/UNICAMP

## RESUMO

O texto disserta sobre o apoio estatal à agroindústria canavieira do Brasil, na forma de financiamentos subsidiados, desde o final do período Imperial até a atualidade. Mostra que tais financiamentos, principalmente no período da passagem dos engenhos para as usinas e no do Proálcool, geraram dívidas que, em boa medida, não foram quitadas e, assim, oneraram os cofres públicos (dos estados e União). Mostra que isto guardou relação com os ciclos dos mercados de açúcar e de álcool, o que pode indicar que – na atual expansão setorial, que tem contado com amplo suporte financeiro do BNDES – a história venha a se repetir.

**Palavras-chave:** Financiamentos. Subsídios. Dívidas. Usineiros. Brasil.

## ABSTRACT

The paper examines the state support to Brazil's sugarcane industry in the form of subsidized loans, since the late Imperial period to the present. It shows that such funds, especially during the passage of the mills to the *usinas* and in the *Proálcool* era, generated debts that, largely, have not been repaid, and thus burdened (both state and federal) public purses. It also shows that this is related to the cycles of sugar and alcohol markets, and indicates that, in the current sectorial expansion – that has been counting with financier support of *BNDES* – the history is to happen again.

**Key words:** Loans. Subsidies. Debts. *Usineiros*. Brazil.

\* Submetido em junho, 2011; aceito em novembro, 2011.

\*\* Agradeço ao Fernando Gaiger da Silveira, do IPEA (Brasília), e à Sabrina Diniz, da ABRA, o apoio na coleta de dados e informações que foram úteis para a redação final deste texto. Agradeço também o estímulo do Professor José Juliano de Carvalho Filho. Dedico o texto à memória de meu amigo e mestre Tamás Szmrecsányi. (e-mail: peramos@eco.unicamp.br).

## Introdução: uma síntese do período 1870-1965

A história de apoio estatal aos produtores de açúcar e de álcool no Brasil, no tocante aos financiamentos a eles concedidos, remonta ao final do Século XIX<sup>1</sup>. Foi principalmente entre 1870 e 1929 que se constituíram as fábricas que hoje são chamadas de usinas, mas que se tratam, fundamentalmente, de unidades agroindustriais semelhantes aos antigos engenhos, evidentemente maiores e mais avançadas em termos tecnológicos. Isso porque no Brasil foi derrotada a ideia de divisão de trabalho entre as atividades agrícolas e industriais, o que significou a derrota no país do que se convencionou chamar de “centrais açucareiras”.

Tal derrota fez com que a maior parte dos beneficiários dos recursos do Governo Imperial e depois Republicano destinados à modernização da mencionada produção agroindustrial acabasse sendo os senhores de engenho do Nordeste, bem como os fazendeiros de café (e outros proprietários/produtores) do Estado de São Paulo, já que, face à política de limitação da expansão da produção de tal bem, muitos deles passaram a montar engenhos e usinas no território paulista. Assim, os financiamentos subsidiados que foram ou deveriam ser destinados ao capital estrangeiro para a montagem das “centrais” (ou “engenhos centrais”) acabaram sendo concedidos diretamente àqueles proprietários que puderam constituir, modernizar, realocar e ampliar unidades integradas de produção.

Algumas daquelas fábricas acabaram sendo vendidas e/ou fechadas em decorrência de problemas relacionados ao abastecimento de cana ou de problemas técnicos e administrativos<sup>2</sup>.

Em 1929, a grande crise justificou o aprofundamento do apoio do Estado brasileiro ao complexo canavieiro, com a criação de um sistema

---

<sup>1</sup> Evidentemente, aqui está sendo deixada de lado a concessão de terras para a montagem de engenhos no Período Colonial, que deu origem aos senhores de engenho do Nordeste, dos quais muitas das famílias usineiras e de fornecedores de cana locais são descendentes. Os processos que deram origem às usinas, principalmente em Pernambuco e em São Paulo, estão descritos em Ramos (1999, Cap. 1).

<sup>2</sup> Foi devido ao processo mencionado que, em uma economia liderada pela produção e exportação de café, um estudioso denominou a Primeira República de “República das Usinas” (ver PERRUCCI, 1978). Nessa obra (e em diversas outras citadas na obra e capítulo mencionados na nota anterior), está detalhado o que ocorreu quanto aos mencionados financiamentos.

de planejamento de suas atividades<sup>3</sup>. Aqui convém chamar a atenção para apenas dois aspectos desse apoio: o primeiro deles é que o Estado, mesmo antes da criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (I.A.A.) em 1933, passou a conceder novos financiamentos aos usineiros para destinarem parte do caldo extraído da cana para a produção principalmente de álcool anidro para ser misturado à gasolina, o que significou a montagem de destilarias anexas às suas fábricas<sup>4</sup>. Outro aspecto foi que o I.A.A. assumiu a responsabilidade de retirar do mercado interno os excedentes de açúcar, o que significa que tal órgão muitas vezes exportou açúcar com preços gravosos, já que os obtidos no chamado “mercado livre mundial” foram, em boa parte dos anos entre 1930 e 1988, menores do que os que o órgão pagava àqueles produtores<sup>5</sup>.

Da maneira assim sintetizada, a agroindústria canavieira do Brasil pôde expandir-se entre 1930 e 1965— com preços da cana-de-açúcar, dos diferentes tipos de açúcar e de álcool estipulados ou administrados pelo I.A.A. — em um mercado interno em grande crescimento. Como foi em São Paulo que tal mercado se concentrou, é claro que os usineiros locais situaram-se entre os maiores beneficiários de tal crescimento.

## **O período recente: 1965-1990**

### **Financiamentos para concentração fundiária e fabril (1965-1974)**

A preocupação com um “desenvolvimento equilibrado” da agroindústria canavieira do Brasil, que norteou o planejamento estatal ou a ação do I.A.A. à ela voltados até meados da década de 1960, foi abando-

---

<sup>3</sup> Os detalhes (leis, normas, critérios etc) deste esforço de planejamento estão descritos em Szmrecsányi (1979) e seus objetivos últimos considerados em Ramos (1999, Cap. 2).

<sup>4</sup> “O Decreto n.º. 21.201, de 24/03/1932, autorizou o Ministério da Agricultura a assinar contratos com entidades particulares para a implantação de destilarias de álcool anidro, e a conceder-lhes incentivos fiscais e tarifários” (SZMRECSÁNYI, 1979: 175).

<sup>5</sup> A exportação de açúcar foi privatizada apenas a partir do início de 1989, quando passou a ser feita diretamente por usineiros e *tradings* que operam no Brasil. Até então, o I.A.A. adquiria o açúcar (principalmente o demerara) das usinas e engenhos, assim como o mel residual (com o qual se pode produzir álcool), e os vendia no mercado livre mundial. Uma análise das relações entre os mercados internos e externos de açúcar e de álcool entre 1930 e 1980 pode ser encontrada em Ramos (2007).

nada simultaneamente com o endurecimento do governo militar<sup>6</sup>. A partir de 1968, tal intervenção estatal passou a ser abertamente mais benéfica ou direcionada aos interesses dos usineiros e grandes produtores/fornecedores de cana, o que ficará evidenciado nos dados a seguir apresentados.

Nessa época, novo esquema de financiamentos subsidiados aos usineiros brasileiros surgiu com os empréstimos decorrentes do plano de modernização da agroindústria canavieira criado em 1971. Tal plano decorreu das equivocadas expectativas de exportação de açúcar em grandes quantidades e no longo prazo pelo Brasil. Não obstante, os preços obtidos foram altos entre 1972 e 1975, tanto para as exportações para o mercado livre mundial como para o mercado preferencial norte-americano. Isso permitiu a formação de um volume significativo de recursos do Fundo Especial de Exportação (FEE), que havia sido criado em 1965 e era formado por uma taxa *ad valorem* sobre os preços de exportação. A partir do início de 1975, eles caíram muito e as quantidades exportadas caíram menos<sup>7</sup>.

Os recursos do FEE permitiram ao I.A.A. sancionar e aprofundar tanto o processo de concentração fundiária como o de concentração fabril que se fizeram presentes e que encontram paralelos apenas no período da “república das usinas”, conforme mencionado há pouco<sup>8</sup>. Suas generosas condições de financiamento beneficiaram os usineiros e alguns outros grandes proprietários fundiários, o que fica indicado nos

---

<sup>6</sup> Tal afirmação leva em conta o reconhecimento de que, de modo geral, aquela preocupação foi apenas parcialmente posta em prática, mesmo antes de 1968. No entanto, havia amparo legal a ela e à atuação do I.A.A., particularmente no que se refere ao trabalho de controle e fiscalização que era de sua incumbência. O que se quer destacar é que, a partir de 1968, explicitou-se abertamente outra orientação, que ampliou sobremaneira a exclusão dos agentes sociais mais fracos (pequenos fornecedores de cana e trabalhadores da lavoura) dos benefícios concedidos à agroindústria canavieira do Brasil. Isto está tratado em Ramos (1999: Cap. 2, Parte 2.3).

<sup>7</sup> Estes comentários estão fundamentados na análise do período em questão contida em Ramos (2007).

<sup>8</sup> Nunca é demais insistir no fato de que isto foi feito sem a devida comprovação da necessidade de tais processos, principalmente em termos sociais, assim como seus resultados não apresentaram benefícios econômicos, já que os rendimentos das respectivas produções - agrícola e industrial - não se elevaram significativamente em decorrência deles. Ver sobre isto, Ramos (1999, Cap. 2, parte 2.3).

dados da Tabela 1, apresentada na parte a seguir<sup>9</sup>. Elas foram assim destacadas pelo então presidente do I.A.A., o General Álvaro Tavares do Carmo, em palestra proferida no Senado Federal no dia 25 de outubro de 1973: “para o Norte e Nordeste, juros de 10% ao ano; três anos de carência; dez anos para pagar. No Centro/Sul, 12% ao ano; três anos de carência, 10 anos para pagar. Acredito que nenhum estabelecimento de crédito poderia proporcionar financiamento nessas condições”<sup>10</sup>.

Como se observa, não há menção à correção monetária (criada em 1965) em tais financiamentos.

### **Os financiamentos (e desvios) do Proálcool (1975-1990): novos beneficiários**

Mesmo antes de minguarem os recursos do FEE, foi criada nova fonte de dinheiro barato aos usineiros brasileiros. Isso se deveu aos dois choques de preços internacionais do petróleo, o primeiro em 1973 e o segundo em 1979. Como é amplamente sabido, o primeiro serviu de justificativa para a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) em 1975, e o segundo ensejou a ampliação de tal programa na primeira metade da década de 1980. É bom que se diga que isso ocorreu em meio à crise que se fez presente na economia brasileira na época e às restrições de financiamento e de disponibilidade crédito que nortearam a política econômica ao longo da mencionada década (ver SZMRECSÁNYI e RAMOS, 2006: Parte V).

Os financiamentos do Proálcool permitiram a continuidade do crescimento do complexo canavieiro no Brasil, agora para ampliar a produção/oferta de álcool carburante (inicialmente de anidro, depois de hidratado). A Tabela 1 traz dados sobre os financiamentos do FEE e do Proálcool, cabendo observar que os deste último programa estenderam-

---

<sup>9</sup> Contudo, como observou Szmrecsányi (1978: 38): “Dado o vulto assumido na época pelas exportações do produto, esse subsídio não podia mais ser custeado apenas com os recursos à disposição do I.A.A. Tornava-se necessário envolver na operação as próprias Autoridades Monetárias do País, mediante uma crescente participação direta da SUFOS 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”.

<sup>10</sup> Trechos retirados da matéria intitulada “Conjuntura Açucareira é analisada pelo Presidente do I.A.A. no Senado Federal” (ver CONJUNTURA..., 1974: 18).

se até meados da década de 1980. Dos dados da mencionada tabela extraem-se duas evidências: primeiro, que São Paulo foi o Estado que mais recebeu recursos; segundo, que a modernização das usinas foi a modalidade de financiamento mais contemplada. Convém lembrar que os financiamentos do Proálcool não contemplavam a importação de equipamentos.

Tabela 1 – Distribuição das aplicações do plano de racionalização (1977) e dos projetos aprovados pelo Proálcool (1981). Capacidade de produção em milhões de litros/safra

APLICAÇÕES DO FEE (ATÉ 31/12/1977)				PROJETOS APROVADOS PELO PROÁLCOOL (ATÉ 31/12/81)					
Estado	%	Atividade	%	Estado	Destilarias Anexas		Dests. Autônomas		% do total de C. Prod. das dests.
					Num.	C. P. (**)	Núm.	C. P. (**)	
S. Paulo	28,7	Modernização de usinas	30,8						
Pernambuco	23,2	Fusão, realocização e incorporação de usinas	15,5	São Paulo	84	1.769,2	67	1.242,9	37,7
Alagoas	23,0	Equalização e subsídio de preço ao consumidor	31,3	Pernambuco	23	274,1	06	90,0	4,6
Rio de Janeiro	9,0	Reforço de capital de giro às coops. de produtores de açúcar	10,0	Alagoas	25	457,4	10	289,4	9,3
Subtotal	83,9	Reforço de capital de giro às cooperativas de fornecedores	3,9	Rio de Janeiro	12	162,4	01	27,0	2,4
Demais	16,1	Demais atividades (*)	8,4	Demais	31	465,7	134	3.209,8	46,0
Brasil	100	Total	100	Brasil	175	3.128,8	218	4.859,1	100,0

Fontes: Relatórios anuais do I.A.A., 1977 e 1981.

(\*) Referem-se a: incorporação de cotas de fornecedores; subsídios de juros nos financiamentos de entresafra e de expansão de lavouras; financiamento de máquinas e implementos às cooperativas de fornecedores de cana; reforço de infraestrutura de exportação; e Programa Nacional de Melhoramento de Cana de Açúcar.

(\*\*) C.P.= Capacidade de produção prevista nos projetos de destilarias aprovados.

Os usineiros paulistas foram também grandes beneficiários do Proálcool. A Tabela 2 traz dados que confirmam essa e outras afirmações anteriores, e que permitem ver como os demais investidores paulistas, além dos maiores grupos locais, chegaram a obter duas vezes mais recursos financiados do que os próprios. “O montante de recursos aplicados pelo Proálcool, desde sua criação, foi de US\$ 10,5 bilhões, sendo US\$ 5,9 bilhões (56%) financiados por recursos públicos e o restante oriundos dos próprios empresários” (RICCI, 1994: 64). Como se tornou amplamente comentado, parte desses recursos foram desviados para outras finalidades, já que alguns projetos jamais se concretizaram. Isso

acabou motivando uma investigação por parte do Tribunal de Contas da União (ver TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1990), a qual deu origem a um relatório cuja leitura pouco revela sobre os desvios e desmandos que sabidamente ocorreram. Convém lembrar que o Banco Mundial contribuiu para com o financiamento do programa<sup>11</sup>.

Tabela 2 – Participação dos grupos açucareiros paulistas nos investimentos do Proálcool, conforme projetos aprovados até 28/março/1983. Capacidade produtiva em mil litros/24 horas

DISTINÇÃO DOS GRUPOS	% NO NUMERO DE PROJETOS	% DOS RECURSOS POR FONTES			% CAPACIDADE PRODUTIVA
		Próprios	Financiados	% (RF/RP)	
1. Quatro grupos principais	15,8	33,3	19,8	75,7	29,6
2. Nove grupos principais	27,7	47,3	26,1	70,4	40,6
3. Total de grupos açucareiros	56,5	60,3	37,6	79,6	61,2
4. Demais investidores	43,5	39,7	62,4	200,5	38,8
5. Total do Estado	100 (177)	100 %	100 %	127,6	100 (22.585)(*)

Fonte: RAMOS, 1983:246

(\*) Esse total de capacidade diária corresponde a aproximadamente três bilhões e meio de litros de álcool por safra.

As condições dos contratos de financiamentos do Proálcool estão especificadas na Tabela 3. Para evidenciar quão vantajosas foram, assim como as dos empréstimos do FEE, são apresentados alguns indicadores macroeconômicos do período de 1970 a 1985, podendo-se destacar a comparação da variação da ORTN com a da condição de correção monetária do programa, e das taxas de juros deste com a taxa de juros anual.

Os financiamentos aos usineiros que eram de responsabilidade do I.A.A. no tocante aos recursos do FEE passaram, no final da década de 1970, “para a alçada do Banco Central” e, pouco tempo depois, “por volta de 1982, o déficit do Instituto atingia 260 bilhões de cruzeiros, mais elevado que o da Previdência Social. Parte desse débito foi assumida

<sup>11</sup> No período de auge dos financiamentos do Proálcool, entre 1978 e 1982, a estimativa feita por Borges *et. al.* (1988: 87) aponta que os subsídios creditícios atingiram um montante de US\$ 1,886 bilhão (em dólares de 1981). Outra estimativa (ver GRAZIANO DA SILVA, 1993: 187, Tabela 5) refere-se ao período 1986-1989, no qual a política para o açúcar e o álcool teria concedido um montante de subsídio de US\$ 3,228 bilhões em dólares de 1990, valor menor apenas que o montante concedido à política para o trigo.

Tabela 3 – Condições de financiamento do Proálcool e alguns indicadores macroeconômicos internos (1970 A 1985)

ESPECIFICAÇÃO	CONDICÕES DE FINANCIAMENTO DO PROÁLCOOL (1)			INDICADORES MACROECONÔMICOS (2)				
	TAXAS DE JUROS	CORREÇÃO MONETÁRIA	LIMITE DO FINANCIAMENTO	ANOS	I.G.P. FGV % ANO	TAXA CAMB.% ANO	VARIAC. ORTN % ANO	TAXA DE JUROS % ANO (3)
1. Parte Industrial	R.g. Sudam e Sudene	Outras Regs.						
1.1 – Destilarias anexas	4%	6%	40% da ORTN	1970	19,8	13,8	19,6	n. d.
1.2 – Destilarias autônomas				1971	18,7	13,8	22,7	n. d.
1.2.1 – Cana-de-açúcar	3%	5%	Idem	1972	16,8	9,9	15,3	n. d.
1.2.2 – Outras mats.-primas	2%	2%	Idem	1973	16,2	0,0	12,8	n. d.
2. Parte Agrícola				1974	33,8	18,9	33,3	16,04
2.1 – Investimento				1975	30,1	22,0	24,2	19,94
2.1.1 – Form./renov. Lavouras	Vide abaixo		Vide abaixo	1976	48,2	35,2	37,2	34,97
2.1.2 – Outros investimentos				1977	38,6	30,4	30,1	35,56
2.1.2.1 – Mini e peqs. products.	15% (s/ CM)	5%	24%	1978	40,5	29,7	36,2	38,75
2.1.2.2 – Médios produtores	21% (idem)	5%	24%	1979	76,8	92,7	47,2	36,02
2.1.2.3 – Grandes produtores	26% (idem)	5%	24%	1980	110,2	61,7	50,8	38,75
2.1.2.4 – Cooperativas				1981	95,2	95,3	95,6	65,55
2.2 – Custeio				1982	99,7	95,8	97,8	81,23
2.2.1 – Mini e peqs. products.	10% (s/ CM)	5%	19%	1983	211,0	286,2	156,6	115,06
2.2.2 – Médios produtores	12% (idem)	5%	19%	1984	223,8	218,5	215,3	133,83
2.2.3 – Grandes produtores	15% (idem)	5%	19%	1985	235,1	231,2	219,4	140,31

Fontes: (1): Cenal, 1980; (2) Baer, W., 1996: 142; (3) IPEA/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipeadata.gov.br).



pelo Banco Central” (NUNBERG, 1985: 249 e 250). Nessa direção, em 1982 foi criado o Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro (Proasal), que passou a receber recursos diretamente do Orçamento Monetário, tendo se tornado o segmento agroindustrial “mais beneficiado pelos fundos e programas administrados pelo Banco Central” (BELIK, 1992: 127).

Tabela 4 – Brasil - Distribuição percentual dos dispêndios efetuados pelo governo federal com as principais políticas agrícolas –1986 e 1987

Especificação	1986	1987
1 -Trigo – Aquisição de trigo e triticale	53,7	38,0
2 - Credito Rural – Equação de encargos financeiros	1,3	13,4
3 - Estoques Reguladores	11,3	6,9
4 - AGF – Aquisição de produtos agrícolas	3,9	20,0
5 - Proagro	13,4	3,1
6 - Proasal/Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro	16,2	18,6
6.1 - Saneamento financeiro de usinas de açúcar e álcool	3,3	2,0
6.2 - Amortização e encargos de financiamento da dívida interna do I.A.A.	0,1	-
6.3 - Amortização e encargos de financiamento da dívida externa/I.A.A.	4,4	1,5
6.4 - Apoio financeiro à lavoura sucro-alcooleira	0,1	-
6.5 - Aquisição de açúcar p/exportação e beneficiamento	2,5	10,2
6.6 - Política de preço nacional equalizado do açúcar e do álcool	3,1	4,6
6.7 - Coordenação, Controle e Administração do I.A.A.	0,3	0,2
7 - Ressarcimento de Investimentos	0,2	-
TOTAL	100,0	100,0

Fonte: Martine (1990: 26).

Para se ter a devida compreensão da importância dos recursos destinados ao complexo canavieiro do Brasil, é apresentada a Tabela 4, onde constam os dispêndios do Governo Federal, em 1986 e 1987, com as políticas agrícolas então em vigor. Os dados revelam que os gastos com o Proasal foram superiores, em média, aos de formação de estoques reguladores de produtos alimentícios, ao programa de seguro agrícola (Proagro), aos encargos financeiros do crédito rural, sendo menor ape-

nas que os gastos com a aquisição de trigo e de triticale (um grão híbrido, resultado do cruzamento do trigo com o centeio)<sup>12</sup>.

Com base nos dados e indicações disponíveis e nos trabalhos citados, pode-se estimar que o montante de subsídios explícitos e/ou implícitos nos financiamentos setoriais aos tradicionais e novos produtores de cana, de açúcar e de álcool, no período 1975-1989, tenha chegado a US\$ 500 milhões anuais.

Todo o apoio que o Estado concedeu à agroindústria canavieira do Brasil até 1990 parece não ser reconhecido pelos usineiros paulistas. Pelo contrário, como em grande medida a política setorial era vista como destinada a proteger ou a produção da região Nordeste ou os agentes mais fracos do complexo (os fornecedores de cana), cristalizou-se em São Paulo uma forte posição contra o I.A.A. Não obstante, como indicado, a história mostra que a intervenção nunca deixou de ser tanto um “guarda-chuva” como uma ajuda aos maiores produtores, paulistas ou não. Em 1985, sob a presidência do paulista Roberto Gusmão, o I.A.A. quase foi extinto (repetindo o que ocorrera no fim do Estado Novo de Vargas), o que não aconteceu em função da resistência dos produtores nordestinos – e de seus representantes no Congresso Nacional que, aparentemente, não compreendiam adequadamente os resultados últimos da intervenção. Sem dúvida, constitui-se em um paradoxo histórico o fato de que o órgão tenha sido extinto no início do mandato de um presidente originário de um estado nordestino grande produtor setorial. Na verdade, tal extinção teve implicação apenas parcial, já que algumas medidas de proteção/apoio ao complexo continuaram sendo mantidas, seja inicialmente sob a Secretaria de Desenvolvimento Regional, seja depois (como será visto a seguir) sob outras formas, geralmente de desenhos institucionais confusos e instáveis ou com atribuições mal definidas e contraditórias.

Até 1990, uma análise crítica do padrão de crescimento do complexo canavieiro do Brasil revela que ele se assentava na incorporação de terras, dada a sua disponibilidade, internas aos latifúndios preteritamente constituídos e/ou os em constituição, seja nos estados de ocupação

---

<sup>12</sup> Em dólares, os dispêndios efetivos do Proasal, entre 1986 e 1989, chegaram a quase três bilhões; ou seja, uma média de quase quinhentos milhões por ano. Ver dados em Belik (1992: 126).

antiga, seja nos estados da fronteira agrícola; na utilização de grandes contingentes de trabalhadores não qualificados, para os quais a referência é o pífio salário mínimo brasileiro; e, finalmente, mas não de menor importância, no acesso a recursos financeiros públicos, fartos e baratos.

## **As dívidas pendentes no período 1991-2002: o I.A.A. e o Tesouro Nacional pagaram a conta**

A situação em que viviam as políticas agrícolas em geral e aquela voltada para o complexo canavieiro em particular facilitaram, em muito, para que o discurso liberalizante que ganhou corpo no País advogasse o fim do I.A.A. Esse discurso, em simbiose com outros estereótipos tradicionais da política brasileira, particularmente relacionados à relação Público/Privado ou Estado/Sociedade Civil, fez de um candidato, inicialmente um *outsider*, que contou com o apoio financeiro de usineiros do Nordeste (principalmente de Alagoas), o vencedor da eleição presidencial de novembro de 1989. Uma de suas primeiras medidas foi dar o tiro final na combatida autarquia, em março de 1990.

Isso não quer dizer que as dívidas dos produtores junto ao I.A.A. tenham sido quitadas. Na verdade, o total das dívidas do “setor sucroalcooleiro”, a preços de setembro de 1991, era de pouco mais de um trilhão de cruzeiros, que correspondia a US\$ 2,4 bilhões. Desse total, 64,5% eram dívidas junto ao Banco do Brasil, 25,2% junto ao I.A.A., 6,9% junto à Receita Federal e 3,3% junto à Procuradoria da Fazenda Nacional. Os produtores do Estado de Pernambuco eram os maiores devedores, com 20,3% do total, seguidos pelos de São Paulo, com 17,4%, do Rio de Janeiro, com 14,4%, e de Alagoas, com 11,8%. Os produtores paulistas eram os maiores devedores junto ao Banco do Brasil (RICCI, 1994: 69)<sup>13</sup>.

Outro trabalho (ver SHIKIDA, 1998: 87) traz uma tabela mostrando as dívidas externas de 23 usinas que foram pagas pelo I.A.A. – avalista dos empréstimos – no início de 1991, as quais totalizaram Cr\$ 82,1 bilhões, sendo que, corrigidos “para valores de junho de 1996 (IGP – base junho/96),

---

<sup>13</sup> Ainda segundo Ricci (1994: 65), no Plano Collor II, “o setor sucroalcooleiro foi o único setor empresarial contemplado com aumento de preço da ordem de 46,7%”.

tem-se o equivalente a R\$ 739 milhões”. No mesmo trabalho (1998: 86) encontra-se escrito que “as cobranças judiciais encaminhadas pelo I.A.A., depois pela Receita Federal, não se mostraram eficazes”.

Embora a extinção do I.A.A. seja o que se destaca quando se fala em fim da intervenção, o fato é que ela foi apenas uma medida ao longo de um processo iniciado com o fim do monopólio da autarquia nas exportações e com o fim das quotas de comercialização interna de açúcar, ambos ocorridos em 1988. A medida mais protelada e de maior impacto foi o fim da administração de preços de três de seus principais bens: o da cana, o do açúcar cristal *standard* e o do álcool hidratado, em fevereiro de 1999, depois de algumas postergações que aparentemente tiveram motivação político-eleitoral<sup>14</sup>. Duas outras medidas, além do crédito barato, ainda podem ser destacadas como apoio estatal aos empresários do setor: a primeira diz respeito à garantia de demanda que persiste ao se manter legalmente como obrigatório um percentual (que tem variado entre 20 e 25%) de mistura de álcool anidro à gasolina. A outra está relacionada ao recorrente financiamento do carregamento dos estoques de álcool carburante (anidro e hidratado), com recursos provenientes da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), medida reeditada pelo Conselho Monetário Nacional<sup>15</sup>.

O passado de administração de preços da cana e de seus derivados principais, via I.A.A., tem sido outra fonte de dificuldade para o Estado brasileiro no presente. A imprensa escrita divulgou que a Copersucar e algumas usinas e destilarias impetraram uma demanda judicial, que vem se arrastando desde 1999, na qual reclamam o ressarcimento de “supostos prejuízos registrados entre 1985 e 1989, devido à fixação, pelo Executivo, de preços de açúcar e de álcool abaixo dos custos de produção”.

---

<sup>14</sup> O referido processo de desregulamentação - ou de liberalização - está tratado nas obras de Moraes (2000) e de Costa (2003). Sobre a “nova regulamentação” setorial ver Baccarin (2005).

<sup>15</sup> Ver matéria no jornal *Gazeta Mercantil*, ed. de 30/04/2004, p. B14. Cabe acrescentar que, dos R\$ 500 milhões liberados para tal financiamento, R\$ 450 milhões serão dirigidos para a região Centro-Sul. O reconhecimento da dependência do setor em relação ao apoio estatal foi feito pelo então presidente da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Única), ao escrever sobre os “desafios da autogestão”. Ver artigo no jornal *Gazeta Mercantil*, ed. de 07/03/2003, p. A3. Ver também sobre isto a revista *Agroanalysis*, de abril de 2003, Vol. 23, N. 2.

Cabe acrescentar que, na estimativa da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda, se a União for condenada a pagar, o valor poderá superar R\$ 40 bilhões, apenas no caso da ação da Copersucar<sup>16</sup>.

Até aqui tem sido comentada a questão dos financiamentos e dívidas dos usineiros brasileiros em uma perspectiva setorial, ou seja, dos programas e políticas específicos voltados ao chamado “setor sucroalcooleiro”. Contudo, como se sabe, a cana participava do esquema de financiamento do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), montado em 1965 e que apresentou grande evolução até meados da década de 1980.

Assim, as fontes de financiamento dos negócios dos produtores novos e antigos do complexo canavieiro incluem os recursos do SNCR, cujo agente mais importante foi e continua sendo o Banco do Brasil. Uma análise<sup>17</sup> do perfil distributivo do crédito rural no Brasil, entre 1969 e 1990, mostrou que os recursos do SNCR foram direcionados principalmente para as culturas fortemente atreladas aos complexos agroin-

---

<sup>16</sup> O montante total das ações, em valores de 1999, é de R\$ 6,41 bilhões. As informações, dados e trecho foram extraídos do jornal *Gazeta Mercantil*, ed. de 17/03/2004, p. A9. A estimativa do valor atualizado da ação da Copersucar encontra-se na Nota Técnica n./SEAE/COGDC-RJ, de 26 de novembro de 2002. Convém acrescentar que um balanço contábil do Grupo Cosan, publicado no *Jornal de Piracicaba*, edição de 20 de junho de 2007 (p. B10), traz o comentário de que “A controlada Usina da Barra, possui ações indenizatórias movidas contra a União, reivindicando indenização em virtude de os preços de seus produtos, à época em que o setor estava submetido ao controle governamental, terem sido impositivamente fixados de forma incompatível com a realidade do setor criada pelo próprio controle do governo. Os pedidos de indenização permanecem em discussão”, mas “em 28 de fevereiro de 2007, a controlada reconheceu um ganho no resultado do exercício, no montante de R\$ 318,358” (milhões) “correspondente a um dos processo acima mencionados, o qual transitou em julgado favoravelmente à controlada. Tendo em vista que o montante reconhecido é composto substancialmente por juros e atualização monetária, o referido valor foi registrado na rubrica Financeiras, líquidas, em contrapartida da rubrica Crédito de ação indenizatória, no ativo não circulante. A Companhia aguarda a decisão final sobre a forma de pagamento, a qual deverá ser realizada através de títulos precatórios, que deverão ser recebidos em 10 anos, após a emissão da sentença final no processo de execução do julgado”. Outra notícia da imprensa escrita afirmou, em fevereiro de 2005, que a Terceira Seção do Tribunal Regional Federal derrubou “decisões da Primeira Região, em Brasília, que garantiram a três usinas direito a indenização por supostos prejuízos registrados entre 1985 e 1989 em razão de fixação de preços de açúcar e álcool pelo governo federal”, conforme *Gazeta Mercantil*, edição de 19 e 20 de fevereiro de 2005, p. A16.

<sup>17</sup> Ver o trabalho de Gatti, Vieira e Silva (1993).

dustriais, entre as quais está a da cana, em detrimento das culturas pouco atreladas. O tratamento dos dados revelou que a cana, no período de maior disponibilidade do crédito rural no Brasil, ou seja, entre 1969 e 1970 e entre 1983 e 1985, elevou sua participação de 9,6% para 11,5% no crédito de custeio concedido no País e, no grupo dos produtos mais atrelados, manteve sua participação (16,6% e 16,8%, respectivamente), sendo sua participação em tal crédito, entre 1983 e 1985, apenas menor que a da soja, arroz e milho<sup>18</sup>. Convém lembrar que a maior parte da cana processada é produzida pelos próprios usineiros e que os reais percentuais de cana própria moída geralmente não são os que os dados divulgados mostram, em boa medida devido à alteração na definição de “fornecedor” ocorrida em 1968.

A apuração das dívidas dos usineiros decorrentes de financiamentos do crédito rural em geral é tão difícil quanto a apuração das dívidas vinculadas à política setorial, exigindo também levantamentos específicos. Isso porque os empréstimos foram (e são) feitos envolvendo suas diversas empresas, sejam usinas e destilarias (sociedades com diferentes denominações e organizações jurídicas, com diferentes números de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ), sejam fazendas e sítios, geralmente denominadas firmas agropecuárias<sup>19</sup>. Ou seja, é comum

---

<sup>18</sup> Cabe mencionar que a cana, entre quinze culturas diferentes, era o caso extremo, em 1975, de valor de produção concentrado (66,6%) no tamanho “maior que 100 salários mínimos anuais”, com o feijão ocupando a situação inversa, já que o valor de sua produção se concentrava (61%) no grupo “menor que um salário mínimo anual”. Ver Rezende (1986).

<sup>19</sup> Contudo, a imprensa brasileira costuma divulgar estimativas sobre tais dívidas: em março de 1996, a dívida dos “usineiros paulistas e produtores de álcool” junto ao Banco do Brasil era estimada em R\$ 4,4 bilhões, que correspondia ao mesmo valor em dólares (conf. jornal *O Estado de S. Paulo*, ed. 18/03/1996: B1). Em agosto de 1999, entre os cem maiores devedores do mesmo banco encontravam-se muitas usinas, destilarias e empresas agropecuárias ligadas a estas, especialmente dos principais estados produtores (conf. jornal *Folha de S. Paulo*, edição de 22/08/1999: 1-10). Segundo Andrade (2002: 16), dívidas contraídas em dólares por oito usinas pernambucas levaram o Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE), avalista, a honrar os compromissos e a entrar em crise que culminou em sua privatização, em 1998. A mesma dificuldade enfrentou o Produban, banco estatal alagoano, o que foi reconhecido pelo Governador de Alagoas, Ronaldo Lessa, que desistiu de cobrar os empréstimos feitos ainda na década de 1980, tendo chegado a afirmar que “os usineiros são terríveis para pagar”. Ver matéria publicada no jornal *Folha de S. Paulo*, ed. de 24/04/2004, p. A9. Um levantamento oficial (não completo) quanto

estarem vinculados às usinas e destilarias um ou alguns estabelecimentos agropecuários, de propriedade de seus sócios (ou de parentes próximos), que contratavam e contratam crédito de custeio e de investimento para a produção de cana e fornecimento às respectivas fábricas<sup>20</sup>.

Portanto, deve ficar devidamente explicitado que a estimativa feita anteriormente quanto aos subsídios creditícios (de U\$ 500 milhões anuais) não leva em conta a participação da lavoura canavieira nos financiamentos do SNCR, que apresentou taxas reais de juros negativas de 1970 a 1986 (ver BUAINAIN e REZENDE, 1995: 38). Talvez seja devido a isso que Lucon e Goldemberg (2009: 125) escreveram que “os subsídios na produção do etanol brasileiro, estimados em US\$ 30 bilhões entre 1975 e 2000, reduziram o custo de produção por um fator de 3, tornando o etanol competitivo com a gasolina em 2004 sem nenhum subsídio”<sup>21</sup>.

Antes de concluir esta parte convém mencionar outra notícia da imprensa, na qual o Professor José Graziano da Silva, um dos “coordenadores do programa de governo da Frente União do Povo Muda Brasil” (cujo candidato a presidente foi o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva) teria afirmado, durante a campanha de 1998, que “[n]ossas propostas de reativação do Proálcool não significam compromissos com os usineiros falidos, que vivem amparados por subsídios e empréstimos”, e que “as dívidas serão cobradas e as falcatruas serão apuradas”. A notícia, cujo título é “Lula promete Proálcool, mas quer cobrar dívidas”, destaca

---

às dívidas das usinas e destilarias do Estado de Pernambuco, feito por uma equipe conjunta do Governo Federal (MDA) e Governo do Estado (Assessoria Especial do Governador), constatou que elas chegavam ao montante de R\$ 3,3 bilhões em janeiro de 1998, dos quais 66% era junto ao Banco do Brasil, 7% junto ao INSS, 3% referente ao FGTS, 13% referente ao ICMS, 3,5% junto ao BANDEPE e 4% junto à Junta de Conciliação e Julgamento (levantamento parcial de débitos trabalhistas).

<sup>20</sup> O *Jornal de Piracicaba*, edição de 7 de agosto de 1991, p. 10, trouxe uma pequena notícia (cuja fonte foi, aparentemente, a Agência Estado) intitulada “Receita suspende devassa nas usinas de todo o país”, na qual encontra-se escrito que “[a] operação chegou a ser praticada, timidamente, nos meses de abril e maio, mas, por determinação superior, a fiscalização sobre os usineiros foi suspensa” e que “[n]o final do ano passado, os usineiros deviam cerca de Cr\$ 311 bilhões ao governo, entre dívidas de natureza fiscal (Cr\$ 61 bilhões) e junto ao Banco do Brasil e ao antigo Instituto do Açúcar e do Alcool – I.A.A. (Cr\$ 250 bilhões)”.

<sup>21</sup> A redação está no condicional porque não foi obtida resposta de correspondência remetida aos autores, na qual foi solicitado esclarecimento quanto ao cálculo de tal estimativa, a qual implica em um subsídio anual de mais de US\$ 1 bilhão no período.

ainda que, em discurso na cidade de Campos/RJ, o “próprio candidato atacou os usineiros”. “Ganhando as eleições, vou levantar as dívidas dos usineiros no Banco do Brasil e vou desapropriar as terras deles para fazer assentamentos”<sup>22</sup>.

## **O período do atual Governo (2003-2010): novo ciclo expansivo com novos financiamentos aos “heróis nacionais”, nova crise, novas dívidas e ... nova eleição!**

A partir de 2003 a produção de álcool hidratado carburante voltada para o mercado interno ganhou novo impulso com o advento dos denominados automóveis *flex fuel*. No âmbito do mercado externo, duas aparentes oportunidades de ampliação dos negócios do complexo canavieiro do Brasil estão colocadas: a primeira delas está relacionada ao esperado aumento da exportação brasileira de açúcar em decorrência da ainda não concretizada revisão dos regimes açucareiros subsidiados dos países desenvolvidos, principalmente dos pertencentes à União Europeia; a segunda oportunidade advém da ampliação da exportação de álcool anidro para mistura à gasolina em muitos países, também principalmente nos desenvolvidos, o que está vinculado aos acordos decorrentes das determinações do Protocolo de Kioto. Embora esta oportunidade ainda não se tenha concretizado na medida esperada por muitos, inclusive pelo Presidente da República, o fato é que tem sido a principal justificativa para o revigoramento do mecanismo de financiamento para os agentes envolvidos nas produções daquele complexo agroindustrial.

Assim, novamente, a disponibilidade de crédito para a constituição, ampliação e modernização de canaviais e de fábricas de açúcar e de álcool tem sido recentemente a política mais ativa de apoio ao setor. Acrescente-se que com um motivador adicional: a produção de energia elétrica a partir do bagaço da cana. Isso explica porque, a partir de 2000, conforme mostram os dados da Tabela 5, a cadeia produtiva da

---

<sup>22</sup> Ver a edição do jornal *Gazeta Mercantil* de 1º de Setembro de 1998, p. A10. Na mesma página há duas outras notícias pertinentes, uma sob o título “Usineiros manobram por espaço” e subtítulo “Com bancada de mais de 240 parlamentares em campanha, grupo quer ampliar benefícios”, e outra dando conta de que “Briga interna dificulta a atuação do lobby”.



cana-de-açúcar passou a ocupar a segunda posição em termos de desembolsos de recursos, situando-se atrás apenas da cadeia produtiva de carnes.<sup>23</sup>

Tabela 5 – BNDES – desembolsos por principais cadeias produtivas (2000-2007) (Em milhões de R\$)

Cadeia	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Carnes	1.104	868	1.137	1.324	1.179	1.140	1.544	2.159	3.941
Cana	111	183	313	464	568	470	709	1.711	3.697
Frutas	61	82	103	49	139	168	155	213	64
Grãos	182	106	96	94	176	734	590	402	216
Laticínios	85	59	68	104	66	36	189	40	236
Cacau	36	37	48	49	40	62	51	17	27
Café	53	41	31	89	54	62	88	98	105
Fumo	4	1	8	53	214	175	53	15	20
Outras	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	3.366	1.476
Totais	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	8.021	9.782

Fonte: BNDES (Informes sobre agroindústria e informes setoriais).

Tabela 6 – Desembolsos do BNDES para a cadeia produtiva da cana-de-açúcar (2001-2008) (em milhões de R\$)

ANO/ OPERAÇÃO	CANA-DE- AÇÚCAR	ETANOL	AÇÚCAR	COGERAÇÃO	TOTAIS
2001	93,24	68,48	182,77	13,58	358,07
2002	126,82	67,89	326,15	165,83	686,69
2003	213,45	39,46	343,04	128,45	724,40
2004	193,96	60,36	273,17	77,44	604,93
2005	224,26	137,84	479,70	256,49	1.098,29
2006	366,74	446,65	897,85	264,55	1.975,80
2007	571,51	1.629,54	1.263,78	127,62	3.592,44
2008	436,94	1.027,60	966,03	249,69	2.680,25

Fonte: BNDES, para os anos de 2001 a 2003; Milanez *et. al.* (2008: 9) para 2004 a 2008.

A Tabela 6 traz dados referentes à liberação de recursos do BNDES para a cadeia da cana-de-açúcar. Como pode ser visto, os maiores montantes, nos últimos anos, têm sido destinados para a produção de açúcar

<sup>23</sup> Segundo os dados apresentados em MILANEZ *et. al.*, 2008, p. 8, a participação dos desembolsos do BNDES para o setor sucroalcooleiro no total dos desembolsos para todos os setores passou de 1,2% em 2004 para 5,6% em 2008.

e de álcool (etanol). Entre os financiamentos enquadrados na operação “cultivo de cana” destacam-se os referentes à comercialização de máquinas e implementos, especialmente de colhedoras automotrizes, no âmbito do programa Moderfrota, criado em 2000 e que tem juros fixos (ver FAVERET FILHO *et al.*, 2003).

Convém mencionar que mesmo o presidente da Única (nome alterado para União da Indústria de Cana-de-Açúcar) reconheceu recentemente que tais financiamentos estão voltados a negócios cuja “prioridade é o mercado doméstico, estimulado pela expansão do carro flex”, tendo acrescentado que “o clima no setor é de uma certa frustração”<sup>24</sup>

Simultaneamente, tem-se constatado a recorrência, no atual governo, da renegociação das dívidas rurais. No início de 2007 a imprensa destacou que uma repactuação feita “num dos períodos mais lucrativos para os usineiros de cana-de-açúcar no país, o Banco do Brasil concedeu ao setor perdão de dívidas superior a R\$ 1 bilhão, segundo documentos obtidos pela *Folha*”<sup>25</sup>.

Outra matéria da imprensa escrita destaca que “[n]os últimos 15 anos, o governo federal já fechou, pelo menos, oito grandes acordos de socorro ao setor – um a cada dois anos”, o que tem sido possível porque “[c]om cerca de 200 parlamentares, a bancada ruralista no Congresso Nacional é uma das mais poderosas e organizadas, com forte poder de pressão”. A novidade referente à renegociação mais recente parece ser a de que “o Ministério da Fazenda vetou a divulgação de informações sobre o volume de dinheiro negociado nos últimos anos, o perfil dos maiores beneficiários (grandes, médios e pequenos produtores) e quanto a ajuda oficial já custou ao contribuinte brasileiro”<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Conforme matéria no jornal *Folha de S. Paulo*, edição de 4 de maio de 2008, p. B5.

<sup>25</sup> Conforme matéria intitulada “BB dá perdão bilionário para usineiros”, veiculada pelo jornal *Folha de S. Paulo*, edição de 14 de janeiro de 2007, p. B1 (grifo no original). A matéria ainda observa: “De 2003 para cá, o banco selou acordo com pelo menos 20 produtores, a maior parte do Nordeste. Apenas em quatro casos, a redução no valor alcança cerca de R\$ 400 milhões”. Mencionada em entrevista com diretores do banco, em julho de 2008, essa matéria foi chamada de equivocada e mentirosa, pois não teria havido tal procedimento. Também foi afirmado que ela provocou queda no preço das ações do banco. Ao argumento de que o banco poderia ou deveria publicar um desmentido, ouviu-se que dificilmente se tem recuperação dos prejuízos causados em tais situações.

<sup>26</sup> Trechos extraídos da matéria intitulada “Fazenda veta dados sobre dívida rural”, publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*, edição de 11 de fevereiro de 2008, p. B3. No

Não obstante tal notícia e em face do fato de que a negociação das dívidas rurais abarca, conforme indicado, o conjunto de produtores e de produtos (sem desagregações, a não ser as buscadas por pesquisadores e/ou jornalistas), para a conclusão deste trabalho foi empreendido um esforço para se obter dados e informações sobre as dívidas referentes aos empréstimos concedidos às empresas agropecuárias produtoras de cana, vinculadas ou não às usinas e destilarias. Nas entrevistas e contatos realizados durante os meses de julho e agosto de 2008, deixou-se devidamente explicitado que essa era a única desagregação que se esperava. Foi exatamente nesse período que o Ministério da Fazenda preparou e enviou ao Congresso Nacional um amplo plano de renegociação, para o que foi necessário uma consolidação dos dados provenientes das fontes financiadoras, inclusive Banco do Brasil<sup>27</sup>.

No entanto, aquele esforço foi totalmente inútil, já que os órgãos oficiais envolvidos com a questão alegaram a impossibilidade de ceder os dados. Em tal alegação, os argumentos utilizados foram o do sigilo bancário (caso do Banco do Brasil) e o de que a especificidade das dívidas referentes à cana não pode ser devidamente captada, inclusive porque foi parcialmente perdida, já que em negociações anteriores elas puderam transformar-se em dívidas referentes a outros quatro produtos<sup>28</sup>.

---

tocante à última renegociação, outra matéria observou: “Pacote do governo envolve R\$ 75 bi em dívidas que podem ser renegociadas ou abatidas com desconto de até 80%”. Ver *Folha de S. Paulo*, edição de 28 de maio de 2008, p. B1.

<sup>27</sup> A Secretaria de Política Econômica foi o órgão do Ministério da Fazenda que se responsabilizou por tal tarefa, tendo disponibilizado no endereço eletrônico do mesmo os documentos produzidos, sob os títulos “Levantamento das operações de crédito rural do Pronaf, Proceca e Crédito Fundiário” e “Levantamento das operações de Crédito Rural”. Tais documentos serviram de suporte para o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional. As discussões para a aprovação desse projeto ocorreram principalmente em torno da questão do indexador para a atualização das parcelas do refinanciamento.

<sup>28</sup> Isso porque na renegociação que houve em 1995, foi feito um esforço de securitização das dívidas anteriores e foram adotados como indexadores de tais dívidas os preços da soja, do milho, do algodão e do arroz. Na parte dedicada à “Análise das Dívidas Rurais” (na página 6 do segundo documento citado na nota anterior), há um quadro que mostra as dívidas referentes às “Operações de crédito rural efetuadas nos anos 80 e 90 e renegociadas”. Convém lembrar que, nas dívidas posteriores a 2000, estão incluídas aquelas referentes à comercialização de colhedoras automotrizes de cana, no âmbito do Moderfrota (programa do BNDES).

Também foram buscadas informações sobre as dívidas setoriais junto à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, para se obter os dados desagregados sobre a dívida ativa das empresas do setor, a qual não se limita, obviamente, ao período tratado nesta parte. Essa iniciativa também foi infrutífera, em função da não consolidação e especificação dos dados concernentes, segundo os funcionários com os quais foram travadas conversas.

Contrastando com as “caixas pretas” que se constata quanto às dívidas referentes ao crédito rural e às da dívida ativa da União, há uma situação transparente quanto às dívidas das empresas junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A Tabela 7 traz dados que dizem respeito tão somente às firmas que são pertencentes ao “setor sucroalcooleiro”. Eles mostram que as empresas setoriais do Estado de Alagoas são as maiores devedoras, seguidas das de São Paulo. É necessário esclarecer que tais empresas não são as maiores devedoras do INSS, o que uma simples consulta ao endereço eletrônico do órgão pode evidenciar.

Portanto, no tocante ao tema das dívidas dos produtores de cana enquanto produtores rurais, sejam fornecedores, sejam usineiros, restou o recurso a matérias da imprensa escrita que contenham revelações pertinentes aos propósitos deste texto.

Tabela 7 – Brasil - dívidas das usinas junto ao INSS, por estado.  
(Valores em R\$ em julho de 2008)

ESTADO	VALOR	ESTADO	VALOR
Alagoas	767.256.711,79	Mato Grosso do Sul	31.513.029,17
São Paulo	644.295.669,37	Espírito Santo	19.429.473,61
Pernambuco	367.471.832,82	Minas Gerais	18.494.856,04
Paraná	93.034.716,97	Maranhão	14.660.447,74
Goiás	63.545.059,38	Ceará	5.460.018,32
Paraíba	59.261.281,34	Piauí	3.805.994,72
Mato Grosso	54.995.734,48	Sergipe	2.580.592,82
Rio de Janeiro	44.865.372,90	Total	2.240.139.541,54

Fonte: Endereço eletrônico do INSS, acessado em julho de 2008.

Nota: Nos demais estados, ou não há usinas ou elas não têm dívidas com o INSS.

Tais notícias envolvem, mais recentemente, as dívidas referentes às ampliações e construções de novas fábricas (usinas e destilarias) com recursos originários dos programas do BNDES, decorrentes da mencionada fase de expansão da agroindústria canavieira do Brasil, a qual já se

converteu em nova crise, em boa medida porque as estimativas quanto à formação e decorrente ampliação de um mercado mundial de álcool carburante foram exageradas, para não dizer equivocadas. Também as estimativas de crescimento das exportações de açúcar pelo Brasil costumam ser exageradas pelos apologistas do ou vinculados ao setor.

Uma das notícias dá conta de que “[a] dívida líquida bancária das usinas e destilarias chega a R\$ 40 bilhões, de acordo com projeções do Itaú BBA”<sup>29</sup>, o que inclui as dívidas referentes aos financiamentos do BNDES.

O trabalho de Milanez *et al.* (2008) traz alguns dados e informações sobre aspectos dos empréstimos concedidos pelo BNDES à cadeia canavieira entre 2004 e 2008. Um deles é que “a participação paulista nos desembolsos tem se situado em torno de 70% (p. 11), outro é que “a maioria dos grupos que atuam no setor tem controle familiar” (p. 26), outro ainda dá conta de que, dos 1,449 milhões de hectares necessários à formação e ampliação de canaviais em função dos projetos aprovados, a área de cultivo próprio é de 968 mil hectares, dos quais 182 mil em terras próprias e o restante em terras arrendadas, sendo apenas “481 mil hectares por meio de produtores independentes de cana-de-açúcar” (p. 17)<sup>30</sup>.

Face às dificuldades que o setor vem enfrentando, que decorrem em boa medida dos elevados investimentos que vem recebendo, principalmente quando relacionados às frustradas expectativas de expansão dos seus dois mercados principais (com destaque no tocante às exportações de álcool carburante), o Governo Federal tem buscado dar novo apoio aos produtores na forma de novo suporte financeiro para o armazenamento de álcool. Sobre isso, é revelador o que disse o presidente da Única ao destacar a importância de tal medida: “Isso permitirá que a próxima safra não seja tão açucareira, pois passa a ser interessante estocar álcool

---

<sup>29</sup> Ver matéria denominada “Dívida de usinas é de R\$ 40 bi”, em *O Estado de S. Paulo*, edição de 17/04/2009, p. B3. Outra matéria informou que “Usinas multadas por trabalho degradante têm R\$ 1 bi do BNDES” (mencionando usinas instaladas em Goiás) e que o banco “pode rescindir contratos”. Ver edição do dia 17 de março de 2009, p. B12 do jornal *Folha de S. Paulo*.

<sup>30</sup> Outro dado que o trabalho destaca é quanto ao custo que decorre de cada “emprego” direto gerado pelos projetos analisados, que “é da ordem de quatro ocupações para cada milhão de reais investido” (p. 25). Ou seja, cada ocupação envolve a soma de duzentos e cinquenta mil reais.

com financiamento público”. Tal financiamento deverá ficar sob responsabilidade do BNDES e do Banco do Brasil, sendo que a diferença entre as taxas de juros de captação e de concessão poderá implicar uma perda de recursos que “será coberta com um subsídio do Tesouro”<sup>31</sup>.

A mencionada crise que se abriu recentemente não apenas tem feito com que novos projetos de ampliação e, principalmente, de formação de novas usinas e destilarias sejam revistos e postergados (se não abandonados), como tem causado problemas para proprietários, fornecedores e mesmo para os trabalhadores vinculados às fábricas já em operação. Notícias sobre isso também têm ocupado lugar na imprensa, principalmente na imprensa escrita. Em uma delas, divulgou-se que a “inadimplência do setor com os fornecedores já chega a 30%” e, em outra, que uma usina de Goiás “não pagou aos produtores rurais pelo arrendamento das terras”<sup>32</sup>.

Finalmente, cabe destacar uma matéria recentemente veiculada pela revista *Época* e assinada pela jornalista Isabel Clemente (2009). Ela informa que uma operação para saldar supostas dívidas da União frente a 53 usinas dos estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, decorrentes de um processo judicial que cobrava dívidas

---

<sup>31</sup> Trechos extraídos das seguintes matérias: “BNDES libera R\$ 2,5 bi para usineiros”, na edição de 6 de março de 2009, p. B5; e “Agronegócio terá crédito oficial de R\$ 12 bi”, na edição de 17 de abril de 2009, p. B5, ambas veiculadas pelo jornal *Folha de S. Paulo*. A propósito, notícia bem recente revela que “Parte das usinas sucroalcooleiras do país trabalha para que o governo aumente a mistura dos atuais 25%, percentual que já está no seu limite máximo, para 30%”, em referência à mistura de álcool anidro à gasolina. Ver jornal *Valor*, edição de 7 de maio de 2009, p. B12. Mas o que acabou acontecendo foi o contrário: devido às oscilações de preços e de quantidades exportadas de açúcar e de álcool, em 01/02/2010 o percentual de tal mistura foi diminuído para 20% e, em 02/05/2010, voltou a ser de 25%.

<sup>32</sup> Conforme, respectivamente: “Usineiros atrasam salários e projetos”, edição de 28 de outubro de 2008, p. B11 do jornal *O Estado de S. Paulo*, e “Crise freia projetos de expansão de álcool”, edição de 11 de novembro de 2008, p. B10 do jornal *Folha de S. Paulo*. Em São Paulo também tem ocorrido atrasos nos pagamentos de produtores, o que pode ser constatado nas edições de jornais de municípios onde há fornecedores independentes. Já a situação das usinas de Pernambuco e de Alagoas seria decorrente do fato de que o financiamento de entressafra geralmente feito pelas *tradings* teria “secado” devido à crise internacional, “deixando quase 200 mil trabalhadores rurais sem garantia sequer de recebimento de salário”, segundo uma afirmação atribuída ao governador pernambucano. Conforme matéria intitulada “NE faz pressão por ‘SOS sucroalcooleiro’”, veiculada pelo jornal *Valor*, edição de 17, 18 e 19 de abril de 2009, p. B12.

concernentes a subsídios atrasados vinculados à produção de álcool referentes aos anos de 2002 e 2003, e que envolveu o deputado José Mentor, o ministro Paulo Bernardo e o diretor geral da Agência Nacional do Petróleo, pagou uma soma de R\$ 178 milhões de reais àquelas usinas. A matéria observa: “Mesmo que os produtores tivessem realmente direito ao pagamento” (p. 60), o diretor da ANP teve, ao longo do processo, “a chance de renegociar um desconto de 90%, para tentar fechar a conta da dívida com os usineiros por R\$ 14 milhões” (p. 56). A matéria é concluída com a informação de que um procurador do Ministério Público Federal, que examinava o processo, “pretende abrir uma ação para anular a operação de R\$ 178 milhões” (p. 60). Notícias mais atuais apontam que é provável a anulação da operação.

Cumpra destacar que a atual crise econômica (2009/10) tem permitido um significativo avanço da participação do capital estrangeiro, dado que a sua principal implicação para o setor tem sido a retração do crédito<sup>33</sup>.

Para finalizar, cabe mencionar o posicionamento predominante de produtores de açúcar e de álcool quanto à atuação do atual governo em relação aos seus interesses e quanto à eleição presidencial que se aproxima. As duas reproduções de matérias jornalísticas a seguir são bastante ilustrativas e, mais ainda, sintomáticas.

Beneficiado com refinanciamento de dívidas no Banco do Brasil e com crédito farto no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no governo Luiz Inácio Lula da Silva, o setor da cana-de-açúcar está satisfeito com o presidente, considerado garoto-propaganda do etanol no mundo (GRABOIS, 2010).

Bem tratado no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o setor produtor de álcool foi disputado na noite de segunda-feira pelos três principais pré-candidatos à Presidência da República na entrega de prêmio promovido pela Única, uma das maiores entidades de classe de açúcar e de álcool do país. (...) O apoio à pré-candidata do presidente, Dilma Rousseff, portanto, tenderia a ser mais fácil, mas ninguém se arrisca diante dos resultados das últimas pesquisas, que mostram empate entre Dilma e o tucano José Serra. O setor é um contribuinte habitual de campanhas eleitorais (GRABOIS, 2010a).

---

<sup>33</sup> A crise tem-se manifestado também em adiamentos, revisões e mesmo cancelamentos de projetos de instalação de novas fábricas (usinas ou destilarias). A imprensa escrita também tem veiculado matérias sobre isso.

## Observações finais

Entre os diversos aspectos que se relacionam com a história e a situação atual da produção de cana e de sua transformação em açúcar e/ou álcool, as mais antigas atividades econômicas não-extrativistas do Brasil, este texto concentrou-se na questão do apoio estatal que tem marcado a história do setor, com ênfase na questão dos financiamentos oficiais aos produtores.

O objetivo principal foi tornar devidamente explícito que tal apoio foi iniciado no Brasil Imperial e vem sendo mantido nos períodos republicanos. Seu custo social e suas implicações mais gerais têm sido menos-prezados pelos que fazem apologia das vantagens que decorrem do tamanho e importância do complexo canavieiro em nosso país.

A análise foi feita com base na literatura crítica pertinente, utilizada principalmente nas primeiras partes. Nas últimas partes, devido à inexistência, insuficiência ou não especificação de dados e informações oficiais, tornou-se obrigatório o recurso às notícias veiculadas pela imprensa escrita, devidamente referenciadas<sup>34</sup>.

Para concluir este trabalho, basta observar que, ao que tudo indica, o apoio que o Estado brasileiro deu para que o complexo canavieiro vivesse uma recente fase de expansão, assim como o que vem sendo dado após o advento da crise setorial, constituem-se em algo que torna ainda válido o que se encontra escrito em outro trabalho, pois se configuram, em última instância, em vantagens cujos frutos,

tal como no passado, irão se concentrar em poucas mãos. Nas mãos dos mesmos grupos sociais que sempre se beneficiaram do apoio governamental, apoio esse que nunca lhes faltou, e que constitui a razão de ser da continuidade não apenas da hegemonia econômica de um setor, mas também de um sistema de produção inalterado desde o período colonial. (SZMRECSÁNYI e RAMOS, 2006)

---

<sup>34</sup> Este trabalho já estava concluído quando a imprensa veiculou outra matéria pertinente: “Considerados ‘heróis mundiais’ pelo ex-presidente Lula, os usineiros obtiveram, nos últimos oito anos, R\$ 28,2 bilhões em empréstimos do BNDES. Só em 2010, por exemplo, foram R\$ 7,4 bilhões que financiaram desde o cultivo de cana-de-açúcar (R\$ 953 milhões) até a fabricação de açúcar e álcool (R\$ 5,6 bilhões) e a cogeração de energia (R\$ 665 milhões). O valor foi superior ao repassado a outros setores da economia no ano, como as indústrias de papel, celulose e extrativistas juntas (R\$ 3,1 bilhões), mecânica (R\$ 5,3 bilhões), metalurgia (R\$ 4,9 bilhões) e têxtil e vestuário (R\$ 2,1 bilhões)”. Ver Borlina Filho(2011).



## Referências bibliográficas

- ANDRADE, M. C. de. “Espaço e tempo na agroindústria canavieira de Pernambuco”. IEA/Inst. de Estudos Avançados/USP, *Coleção Documentos*, Série Economia, N. 14, fev./2002.
- BACCARIN, J. G. *A constituição da nova regulamentação sucroalcooleira*. Brasília: UnB (Cadernos do Ceam), São Paulo: UNESP, 2005.
- BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.
- BELIK, W. *Agroindústria processadora e política econômica*. Tese de doutoramento, IE/UNICAMP, Campinas/SP, 1992.
- BORGES, U. et. al. *PRÓÁLCOOL – Economia política e avaliação sócio-econômica do programa brasileiro de biocombustíveis*. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, PROEX/CECAC/Programa Editorial, 1988.
- BORLINA FILHO, V. “Sob Lula, BNDES eleva repasse a usineiro”. *Folha de S. Paulo*, edição de 26 de fevereiro de 2011, p. B9.
- BUAINAIN, A. M.; REZENDE, G. de C. “Ajuste, inflação e agricultura no Brasil: A experiência dos anos oitenta”. In RAMOS, P.; REYDON, B. P. (orgs.), *Agropecuária e Agroindústria no Brasil: Ajuste, situação atual e perspectivas*. Campinas: ABRA, 1995, p. 23-41.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *PróÁlcool/Programa Nacional do Alcool – Relatório de Auditoria Operacional*. Brasília, 1990, não publicado.
- BRASIL. CENAL/Comissão Executiva Nacional do Alcool. *PRÓÁLCOOL - Informações básicas para empresários*. Brasília, 1980.
- CLEMENTE, I. “Um presente de R\$ 178 mi”. *Época*, São Paulo: Globo, edição n. 568, de 6 de abril de 2009, p. 55-60.
- COSTA, M. L. O. *Setor sucroalcooleiro: da rígida intervenção ao livre mercado*. São Paulo: Método, 2003.
- CONJUNTURA AÇUCAREIRA É ANALISADA PELO PRESIDENTE DO I. A. A. NO SENADO FEDERAL. *Brasil Açucareiro*, Ano XLII, VOL. LXXXIII, jan./1974, n. 1, p. 11-43.
- FAVERET FILHO, P. et. al. “O BNDES e a agroindústria em 2002”. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 17, p. 187-199, março/2003.
- GATTI, E. U., VIEIRA, J. L. T. M.; SILVA, V. da. “Análise do perfil distributivo do crédito rural no Brasil, 1969-1990”. *Agricultura em São Paulo*. São Paulo: IEA, vol. 40, N. 1, pp. 65-99, 1993.
- GRABOIS, Ana P. “Usineiros buscam candidato da continuidade”. *Valor*, edição de 5 de abril de 2010, p. A14.
- \_\_\_\_\_. “Etanol glorifica Lula, mas hesita na sucessão”. *Valor*, edição de 9 de junho de 2010(a), p. A8.
- GRAZIANO DA SILVA, J. “Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola”. In *Crise brasileira, anos oitenta e governo Collor*. São Paulo: INCA, Desep/CUT, p. 177-217, 1993.

- LUCON, O.; GOLDEMBERG, J. “Crise financeira, energia e sustentabilidade no Brasil”. In *Estudos Avançados* 23 (65). São Paulo: IEA/USP, 2009, p. 121-130.
- MARTINE, G. “Fases e faces da modernização agrícola”. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n. 3, p. 3-44, junho de 1990.
- MILANEZ, Artur Y., BARROS, N. R.; FAVERET FILHO, P. de S. C. “O perfil do apoio do BNDES ao setor sucroalcooleiro”. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro: BNDES, n. 28, p. 3-36, setembro/2008.
- MORAES, M. A. F. D. *A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil*. Americana: Caminho Editorial, 2000.
- NUNBERG, B. “Mudança estrutural e política do Estado: A política do açúcar no Brasil pós-64”. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Vol. 28, n. 2, pp. 211-251, 1985.
- PERRUCCI, G. *A República das Usinas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- REZENDE, G. C. “Crescimento econômico e oferta de alimentos no Brasil”. *Revista de Economia Política*, V. 3, n. 1, pp. 64-81, janeiro/março, 1986.
- RAMOS, P. *Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira do Estado de São Paulo (1930-1982)*. São Paulo: EAESP/FGV, dissertação de mestrado, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- \_\_\_\_\_. “Os mercados mundiais de açúcar e a evolução da agroindústria canavieira do Brasil entre 1930 e 1980: Do açúcar ao álcool para o mercado interno”. In *Economia Aplicada*, Vol. 11, N. 4, outubro-dezembro 2007, p. 559-585.
- RICCI, R. (Coord.). *Mercado de trabalho do setor sucroalcooleiro no Brasil*. Brasília: IPEA, 1994 (Estudos de Política Agrícola. Documentos de trabalho, 15).
- SANTOS, M. H. de C. *Política e políticas de uma energia alternativa: O caso do Pró-Álcool*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.
- SHIKIDA, P. F. A. *A evolução diferenciada da agroindústria canvieira no Brasil de 1975 a 1995*. Cascavel: Edunioeste. 1998.
- SZMRECSÁNYI, T. “O I.A.A. como órgão de planejamento e controle: Atuação e redirecionamento”. In *Simpósio sobre sócio-economia da agroindústria canavieira*. STAB/Sociedade dos técnicos açucareiros do Brasil (STAB-Sul), Jaboticabal, maio 1978, p. 18-55.
- \_\_\_\_\_. *O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)*. São Paulo: Hucitec; Campinas: Unicamp, 1979.
- SZMRECSÁNYI, T.; RAMOS, P. “La sucrerie de canne dans la politique économique du Brésil au XXe Siècle”. In *Économies et Sociétés*, “Histoire économique quantitative”, AF, N. 34, 2/2006, p. 279-321.