**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA**

BRUNO GIOVANI CHEQUIN

**A Agroindústria Canavieira em São Paulo: da Intervenção Estatal à Organização
Empresarial (1933 - 2010)**

Versão Corrigida

São Paulo

2018

BRUNO GIOVANI CHEQUIN

A Agroindústria Canavieira em São Paulo: da Intervenção Estatal à Organização Empresarial (1933 - 2010)

Versão Corrigida

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em História Econômica.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Grandi

12/12/2018

São Paulo

2018

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

- C514a Chequin, Bruno Giovani
A Agroindústria Canavieira em São Paulo: da Intervenção Estatal à Organização Empresarial (1933 - 2010) / Bruno Giovani Chequin ; orientador Guilherme Grandi. - São Paulo, 2018.
209 f.
- Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de História. Área de concentração: História Econômica.
1. Setor Agroindustrial Canavieiro de São Paulo. 2. Perspectiva Histórica. 3. Expansão. 4. Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). I. Grandi, Guilherme, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)**

Nome do (a) aluno (a): Bruno Giovani Chequin_____

Data da defesa: 08/11/2018

Nome do Prof. (a) orientador (a): Guilherme Grandi_____

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 28 / 03 / 2019

(Assinatura do(a) orientador (a))

CHEQUIN, Bruno Giovani. **A Agroindústria Canavieira em São Paulo: da Intervenção Estatal à Organização Empresarial (1933 - 2010)**. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em História Econômica.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Minha imensa gratidão ao Prof. Dr. Guilherme Grandi, meu orientador, por ter acreditado em meu trabalho e pelo seu apoio, disponibilidade e colaboração que foram imprescindíveis para a realização da pesquisa.

Obrigado ao Prof. Dr. Alexandre Macchione Saes pelas considerações e sugestões durante minha seleção para ingresso no Programa de Pós Graduação de História Econômica da Universidade de São Paulo.

Agradeço à Coordenação, Professores e Funcionários do Programa de Pós Graduação de História Econômica da Universidade de São Paulo.

Ao Samuel, meu companheiro de jornada, agradeço por me apoiar em todos os momentos e também pela sua fundamental ajuda na revisão e formatação deste trabalho.

Ao meu amigo, Armando, meu reconhecimento e grande estima pelo seu apoio prestado tantas vezes ao longo desse período.

Finalmente agradeço a minha mãe Esther e familiares que contribuíram de diversas formas para realização deste trabalho.

RESUMO

CHEQUIN, Bruno Giovani. **A Agroindústria Canavieira em São Paulo: da Intervenção Estatal à Organização Empresarial (1933 - 2010)**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2018.

O presente trabalho pretende investigar a evolução do setor agroindustrial canavieiro paulista a partir de 1933, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), até o ano de 2010. Procura dimensionar a expansão da agroindústria canavieira em São Paulo, relacionando-a com o contexto nacional. Também busca identificar as mudanças e/ou manutenção de suas características estruturais, tendo em vista que, historicamente, o setor é marcado pela integração entre as atividades agrícola e industrial, um fenômeno que está presente em nível regional e nacional. Utilizou-se uma revisão bibliográfica referenciada que contemplou autores como Szmrecsányi (1976), Ramos (1999), Vian (2003), Baccarin (2005), Meira (2007) entre outros. Com isso realizou-se uma análise com perspectiva histórica para chegar à exposição das bases que condicionaram a dinâmica agroindustrial canavieira e identificar como ela se encontrou estruturada até final da década de 2000. Contudo, constatou-se que no decorrer do período estudado o setor paulista apresentou algumas importantes modificações, porém, manteve a secular característica estrutural, qual seja, a integração produtiva entre a unidade industrial e o cultivo da cana.

Palavras-chave: Setor Agroindustrial Canavieiro de São Paulo. Perspectiva Histórica. Expansão. Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA).

ABSTRACT

CHEQUIN, Bruno Giovani. **The Sugarcane Agroindustry in São Paulo: from State Intervention to Business Organization (1933 - 2010)**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2018.

The present work intends to investigate the evolution of the São Paulo sugarcane agroindustrial sector from 1933, with the creation of the Sugar and Alcohol Institute (IAA), until 2010. It seeks to scale the expansion of sugar cane agroindustry in São Paulo, with the national context. It also seeks to identify the changes and / or maintenance of its structural characteristics, given that, historically, the sector is marked by the integration between agricultural and industrial activities, a phenomenon that is present at the regional and national levels. We used a bibliographical review that included authors such as Szmrecsányi (1976), Ramos (1999), Vian (2003), Baccarin (2005), Meira (2007) and others. With this, an analysis with a historical perspective was carried out to arrive at the exposition of the bases that conditioned the agro-industrial dynamics of sugarcane and to identify how it was structured until the end of the decade of 2000. However, it was verified that during the studied period the São Paulo sector presented some important changes, but it maintained the secular structural characteristic, that is, the productive integration between the industrial unit and the cane cultivation.

Keywords: Sugarcane Agroindustrial Sector of São Paulo. Historical Perspective. Expansion. Institute of Sugar and Alcohol (IAA).

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Exportação de Açúcar pelo Brasil.....	27
Tabela 1.2 - A evolução da participação relativa nas exportações brasileiras de três produtos: açúcar, algodão e café, no período de 1821 a 1850.....	29
Tabela 1.3 - Evolução da produção Mundial de Açúcar de Cana e de Beterraba 1830-1880 (1.000 t.).....	34
Tabela 1.4 - Evolução da participação na produção mundial de açúcar de cana: Cuba, Brasil e Ásia.....	34
Tabela 1.5 - Distribuição das concessões para montagem de engenhos centrais no Brasil – Situação em 1890.....	39
Tabela 1.6 - Distribuição das Usinas de Açúcar pelos Estados do Brasil, 1910.....	45
Tabela 1.7 - Variações dos preços do açúcar por saco, de 1914 a 1919.....	52
Tabela 1.8: Produção de açúcar no Estado de São Paulo no decênio de 1926/27 a 1935/36.....	54
Tabela 2.1 - Produção nacional de álcool no período de 1933/34 a 1941/42, discriminados por tipos de fabricação: anidro (acima de 99,5° GL) e hidratado (bruto de 74° a 94,5° GL e o retificado de 95° a 97,5° GL).....	70
Tabela 2.2 - Produção nacional de álcool anidro (acima de 99,5° GL) por estado, do ano safra 1936/37 a 1941/42.....	71
Tabela 2.3 - Estabelecimento dos Primeiros Limites de Produção do Açúcar de Usina no Brasil.....	74
Tabela 2.4 - Evolução da produção de açúcar de usina no estado de São Paulo em relação aos três principais estados produtores, da safra de 1933/34 a 1940/41.....	77
Tabela 2.5 - Áreas das lavouras de cana por estado, 1934 – 1940 (em hectares).....	78
Tabela 2.6 - Médias quinquenais de 1929/30-1933/34 e 1934/35-1938/39 e sua posição em relação ao limite da produção de açúcar de usina dos estados.....	82
Tabela 2.7 - Produção de açúcar discriminado por categoria de fabricas (usinas e engenhos) de 1933/34 a 1940/41.....	84
Tabela 2.8 - Evolução da exportação do açúcar brasileiro, no quinquênio de 1935/39.....	91
Tabela 2.9 - Evolução da exportação do açúcar brasileiro, no quinquênio de 1940/44.....	91
Tabela 2.10 - Reajuste das quotas de produção do açúcar de usina pela Resolução nº 125/46 do IAA.....	101
Tabela 2.11 - Número e porcentagem de usinas do estado de São Paulo classificadas por capacidade do volume de produção nas Safras de 1945/46 a 1959/60.....	104
Tabela 2.12 - Evolução da produção de açúcar de usina no estado de São Paulo, comparado à evolução de outros dois importantes estados produtores e do Brasil, 1946/47 – 1959/60.....	105
Tabela 2.13 - Evolução da produção total de álcool (anidro e hidratado) no estado de São Paulo, comparado à evolução de outros dois importantes estados produtores e do Brasil, 1946/47 - 1959/60.....	106
Tabela 2.14 - Evolução da área cultivada com cana de açúcar em hectares, do volume de produção em toneladas e do rendimento agrícola, no estado de São Paulo e no Brasil, 1946 – 1960.....	107
Tabela 2.15 - Distribuição do percentual da cana moída pelas usinas de São Paulo	

e do Brasil, segundo a procedência (canas próprias e de fornecedores), 1946/47 - 1959/60.....	108
Tabela 2.16 - Produção total de açúcar, número e produção média das usinas no estado de São Paulo, 1946/47 – 1959/60.....	109
Tabela 2.17 - Participação na produção de açúcar de São Paulo e do número de usina, dos oito maiores grupos açucareiros do estado, com base na produção média por períodos (1946/47 - 1950/51, 1951/52 - 1955/56 e 1956/57 – 1960/01).....	112
Tabela 2.18 - Evolução da produção nacional de açúcar de usina e do consumo interno, 1955-1960.....	115
Tabela 2.19 - Posição do estoque nacional de açúcar de todos os tipos registrado nos meses de janeiro referente aos anos de 1956 a 1960.....	116
Tabela 2.20 - Contingenciamento da Produção de Açúcar de Usina pela Resolução nº 1.761/63 do IAA.....	121
Tabela 2.21 - Evolução da área cultivada com cana de açúcar em hectares, do volume de produção em toneladas e do rendimento agrícola, no estado de São Paulo e no Brasil, de 1961 a 1965.....	123
Tabela 2.22 - Evolução da produção de açúcar de usina no estado de São Paulo, comparado à do Brasil, 1960/61 – 1967/68.....	125
 Tabela 2.23 - Distribuição dos recursos do plano de racionalização.....	 132
Tabela 2.24 - Participação na produção de açúcar de São Paulo e do número de usinas, dos oito maiores grupos açucareiros do estado, com base na produção média (1.000 sacos de 60 kg), das safras - 1966/67 - 1970/71 e 1971/72 - 1975/76..	133
Tabela 2.25 - Distribuição do total de toneladas de cana moída pelas unidades produtivas de São Paulo, segundo a procedência (canas próprias e de fornecedores), 1966/67 - 1975/76.....	133
Tabela 3.1 - Produção, área colhida e rendimento da cana de açúcar no estado de São Paulo e no Brasil (1976 - 1980).....	147
Tabela 3.2 - Produção de açúcar, álcool anidro e hidratado no estado de São Paulo (safra 1975/76 – 1979/80).....	147
Tabela 3.3 - Participação na produção de álcool segundo tipo de destilaria, São Paulo (safra 1975/76 – 1979/80).....	147
Tabela 3.4 - Evolução da porcentagem de cana própria e de fornecedores no volume total processado e da participação da cana moída própria na produção de açúcar e álcool, estado de São Paulo (safra 1975/76 - 1979/80).....	148
Tabela 3.5 - Percentual da utilização dos recursos do Proálcool pelos estados que mais se destacaram, até fins de 1985.....	151
Tabela 3.6 - Participação nos investimentos do Proálcool, dos grupos açucareiros e demais investidores, no estado de São Paulo, de acordo com os projetos aprovados pela Cenal até 28 de março de 1983.....	152
Tabela 3.7 - Participação na produção dos grupos açucareiros e/ou alcooleiros do estado de São Paulo, safra 1981/82.....	154
Tabela 3.8 - Produção de cana, açúcar, álcool hidratado e anidro no estado de São Paulo e no Brasil, (safra 1980/81 – 1989/90).....	155
Tabela 3.9 - Participação na produção de álcool segundo tipo de destilaria, São Paulo (safra 1980/81 - 1987/88).....	156
Tabela 3.10: Participação da cana própria e de fornecedores no total de cana moída pelas unidades produtoras (açúcar e álcool), no estado de São Paulo e no Brasil (safra 1980/81 – 1989/90).....	156
Tabela 3.11 - Evolução da área colhida (em hectares) de cana de açúcar	

comparada com outras culturas e com área total colhida no estado de São Paulo (1975-1990).....	166
Tabela 3.12 - Quantidade de cana moída, produção de açúcar e álcool total (hidratado e anidro) no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil (safra 1990/91 – 2002/03).....	179
Tabela 3.13 - Evolução das exportações brasileiras de açúcar (1990 a 2006).....	180
Tabela 3.14 - Evolução das quantidades do álcool hidratado e do anidro produzidos no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil (safra 1990/91 – 1999/00).....	181
Tabela 3.15 - Participação da cana própria e de fornecedores no total de cana moída pelas unidades produtoras (açúcar e álcool), no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil, (safra 1990/91 – 1999/00).....	182
Tabela 3.16 - Quantidades de destilarias autônomas, usinas com destilarias anexas e usinas de açúcar em operação no estado de São Paulo, nas safras 1987/88, 1995/96 e 2002/03.....	183
Tabela 3.17 - Quantidade veículos (automóveis e comerciais leves) produzidos no Brasil por combustível (gasolina, álcool), nos quinquênios 1980-84, 1985-89, 1990-94, 1995-99.....	183
Tabela 3.18 - Quantidade de veículos (automóveis e comerciais leves) produzidos no Brasil por combustível (gasolina, álcool e bicomcombustível) (2003 a 2010).....	187
Tabela 3.19 - Quantidade de cana moída, produção de açúcar e álcool total (hidratado e anidro) no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil (safra 2000/01 – 2010/11).....	188
Tabela 3.20 - Evolução das quantidades do álcool hidratado e do anidro produzidos no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil (2000/01– 2010/11).	188
Tabela 3.21 - Participação da cana própria e de fornecedores no total de cana moída pelas unidades produtoras (açúcar e álcool), no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil, (safra 1990/91 – 2010/11).....	194

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Associação dos Produtores e Distribuidores de Gás (Associagas)
- Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA)
- Centro Tecnológico Aeroespacial (CTA)
- Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CDPA)
- Comissão de Estudos sobre o Alcool Motor (CEAM)
- Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal)
- Comissão Nacional do Alcool (Cnal)
- Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
- Conselho Interministerial do Alcool (CIMA)
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)
- Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (Copersucar)
- Cooperativa Fluminense (Coperflu)
- Estatuto da Lavoura Canavieira (ELC)
- Fundo Geral para Agricultura e Indústria (Funagri)
- Fusões e Aquisições (F&A)
- Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA)
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
- Instituto Brasileiro do Café (IBC)
- Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)
- Investimento Estrangeiro Direto (IED)
- Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)
- Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)
- Produto Interno Bruto (PIB)
- Programa Nacional de Melhoramentos da Cana-de-Açúcar (Planalsucar)
- Programa Nacional do Alcool (Proálcool)
- Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)
- Sociedade de Produtores de Alcool e Açúcar de São Paulo (Sopral)
- União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica)
- Zoneamento Agroambiental da Cana-de-Açúcar no Estado de São Paulo (ZAA)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 A ORIGEM DA ATIVIDADE AGRO CANAVIEIRA NO BRASIL: IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO AÇUCAREIRA.....	19
1.1 As bases da implantação e o desenvolvimento da atividade canavieira de 1532 até segunda metade do século XVII.....	19
1.1.1 A economia açucareira no Brasil: estrutura produtiva, social e política....	23
1.2 A perda do monopólio da produção açucareira e a instabilidade dos preços do açúcar: segunda metade do séc. XVII até primeira metade do séc. XIX.....	26
1.2.1 O ressurgimento da lavoura canavieira em São Paulo de 1765 até 1851.....	29
1.3 A perda da participação do açúcar brasileiro no mercado mundial a partir da segunda metade do século XIX.....	32
1.4 A implantação e o fracasso dos Engenhos Centrais.....	36
1.5 A modernização das usinas e a supremacia do mercado interno como base de expansão: de 1890 a 1930.....	42
1.6 A evolução da intervenção governamental junto ao setor e o ambiente institucional anterior à criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA).....	55
2 INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA: A ORGANIZAÇÃO DO IAA E A REAÇÃO DOS GRUPOS EMPRESARIAIS DE SÃO PAULO (1933 A 1975).....	65
2.1 Gênese, organização e estruturação do IAA de 1933 até 1941.....	65
2.1.1 O Estatuto da Lavoura Canavieira e o aprofundamento do controle pelo IAA.....	85
2.2 A Segunda Guerra Mundial e seus efeitos sobre o setor sucroalcooleiro nacional de 1942 até 1945.....	90
2.3 A hegemonia de São Paulo no setor agro canavieiro nacional de 1946 até o início da década de 1960.....	94
2.3.1 A consolidação da supremacia do setor agro canavieiro de São Paulo durante o governo Kubitschek e seus desdobramentos.....	114
2.4 A Revolução Cubana e seus efeitos sobre a expansão do setor agro canavieiro nacional concentrada em São Paulo (1960 a 1968).....	117
2.5 Fase de concentração e modernização do setor entre 1969 e 1974.....	128
2.6 O ambiente econômico e político que antecedeu a implantação do Proálcool.....	135
3 EVOLUÇÃO DO SETOR AGROINDUSTRIAL CANAVIEIRO PAULISTA SOB A ÉGIDE DO PROÁLCOOL (1975 A 2010).....	138
3.1 Primeira fase: Implantação e expansão moderada do Proálcool, 1975 – 1979...	139
3.2 Segunda fase: do apogeu à desaceleração e crise do Proálcool, 1980 – 1990.....	149
3.2.1 Expansão acelerada do setor.....	149
3.2.2 Desaceleração e crise do Proálcool.....	159
3.3 Terceira fase: A desregulamentação governamental e o novo paradigma do setor...	167
3.4 Quarta fase: Retomada do Proálcool sobre novas bases.....	184
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	197
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	201

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo central estudar a forma como evoluiu a agroindústria canavieira no estado de São Paulo, no período entre 1933 e 2010. Esse intervalo tem seu início marcado por ambiente de forte presença estatal e, ao longo de sua trajetória, dá-se a passagem para outro extremo, caracterizado pela desregulamentação dos produtos setoriais. Dentro desse panorama, o estudo a seguir se volta para os desdobramentos verificados na estrutura produtiva e na dinâmica do comportamento dos agentes, especificamente dos usineiros, procurando apontar de forma generalizada os fatores que contribuíram e/ou determinaram o modelo preponderante de sobrevivência adotado por aqueles agentes. Procura-se, assim, através de uma perspectiva histórica, chegar à exposição das bases em que aquela agroindústria se encontra estruturada no final da década de 2000.

A relevância do tema se justifica pela própria importância que agroindústria canavieira paulista assume no âmbito nacional e na economia da região. Antes, porém, é preciso, traçar algumas considerações no sentido de dimensionar qual o peso desse setor brasileiro e como se dá a inserção de sua atividade no estado de São Paulo. Dito isso, a cultura da cana-de-açúcar e a fabricação de seus derivados tem sido desde os primórdios do período colonial de suma importância econômica para o Brasil. Assim, a lavoura de cana foi a primeira cultura do país de carácter mercantil. É preciso dizer que a produção açucareira se encaixava no sentido da nossa colonização que, por sua vez, estava inserido nos princípios e práticas do mercantilismo e, portanto, orientado para gerar saldos positivos para a balança comercial da metrópole (PRADO JR., 1994, p.32). A introdução dessa atividade se fez com a propagação da cana assentada no latifúndio, trabalho escravo e monocultura, e pelo fato de ter sido a cultura pioneira teve uma influência decisiva no modelo de exploração das outras culturas coloniais (CANABRAVA, 2005, p.164). Em decorrência de tais elementos constitutivos, a ocupação agrícola se fez de modo extensivo, ou seja, o aumento da produção se dava pela incorporação de novas áreas, de forma predatória e itinerante, considerando que a racionalidade econômica estava assentada no mecanismo que resultasse em menor desembolso financeiro (CANABRAVA, 2005, p.50). Paralelamente, conforme Ramos (1999), a “herança histórica” é um condicionante importante da estrutura de produção do setor estudado, considerando que no Brasil a agroindústria canavieira surgiu com a integração entre as atividades agrícola e fabril, e assim se manteve. Assim, para a compreensão da forma como se encontra estruturada a agroindústria canavieira paulista, é necessário entender em termos históricos como se deu a sua formação no Brasil. Portanto, inicia-se com uma abordagem a partir da constituição e

desenvolvimento desta agroindústria, até chegar ao período central deste estudo (1933-2010) no qual inclui a sua transformação em um setor claramente sucroalcooleiro (cana, açúcar, álcool). Em anos recentes, os resultados alcançados por esta agroindústria revelam não apenas a sua relevância para o mercado interno, mas também projetam o Brasil como referência mundial na produção de cana, açúcar e, principalmente, de etanol. De modo geral, atualmente, há uma clara percepção a respeito da importância estratégica, econômica e de liderança que o setor sucroalcooleiro do Brasil representa não apenas para o país como também para o mundo (CONAB, 2017, p.7).

De fato, a atividade agroindustrial canavieira é responsável por gerar uma parcela nada desprezível da riqueza nacional. Para se ter uma ideia, na safra 2013/14, o valor somado das vendas apenas dos produtos finais dessa agroindústria (etanol, açúcar, bioeterecidade, bioplástico, levedura e aditivo, crédito de carbono) girou em torno de US\$ 43,36 bilhões, um número equivalente a quase 2% do PIB nacional de 2013. É de se considerar que desse total a produção de álcool e de açúcar contribuíram com 54% e 41,6%, respectivamente, evidenciando a relevância desses dois produtos, além da própria cana para o setor brasileiro. Contudo, quando se lança uma visão mais abrangente sobre toda a cadeia produtiva da agroindústria canavieira, incluindo, portanto, a soma de todas as vendas dos diversos elos dessa cadeia e dos serviços prestados pelos agentes facilitadores, o valor alcançou uma cifra de US\$ 107,72 bilhões na safra 2013/14. Importa destacar que a maior parcela do movimento financeiro do setor sucroenergético é gerado pela atividade industrial em conjunto com a distribuição (atacado e varejo) da sua produção (64,9%). Quando se analisa separadamente a participação do valor da produção agrícola, tem-se um percentual de 16,7%, já a contribuição das atividades produtivas que antecedem o cultivo da cana (insumos agrícolas, equipamentos, etc) representa 8,6% do total e por fim os agentes facilitadores respondem pelos 9,8% restantes (NEVES E TROMBIN, 2014, p.7 e 8).

Internacionalmente, o setor brasileiro se destaca pela grandeza nas quantidades dos bens produzidos. Assim o Brasil se configura como o maior produtor de cana-de-açúcar do mundo, seguido pela Índia e China, considerando os resultados de 2012 a produção brasileira de cana foi de 594,3 milhões de toneladas, o equivalente a cerca de 32,4% da produção mundial (MAPA, 2014, p.20). Com relação aos dois principais derivados dessa agroindústria nacional (açúcar e álcool), o Brasil é o país que mais produz e exporta açúcar, em 2012 o país produziu aproximadamente 39,7 milhões de toneladas do produto, uma quantidade correspondente à 21,8% da produção mundial (MAPA, 2014, p.86). Outrossim, é significativo o fato de que o Brasil era líder entre os países produtores de álcool até 2004, quando perdeu a

posição para os Estados Unidos, que desde então se mantém em primeiro lugar (NEVES E CONEJERO, 2010, p.118), contudo a produção alcooleira nacional atingiu em 2012 o volume significativo de 23,5 milhões de m³. Não se pode deixar de considerar que o desempenho promissor do Brasil na oferta de álcool é influenciado por uma série de fatores, entre eles podemos citar o aumento da conscientização da população em diversos países sobre os efeitos indesejáveis dos combustíveis fósseis, diretamente relacionados ao aquecimento da superfície terrestre, contribuindo para o aumento da demanda internacional por etanol originário de fontes renováveis, e claro tudo isso aliado a disponibilidade de grandes áreas cultiváveis e condições edafoclimáticas favoráveis à cana-de-açúcar no país (CONAB, 2018, p.10). Assim, a dinâmica de cultivo e processamento da cana de açúcar no Brasil se dá em função, principalmente, dos mercados do açúcar e do etanol, absorvendo diretamente os impactos as flutuações do mercado. Ao mesmo tempo, a estrutura produtiva setorial está sujeita a influências políticas, econômicas, ambientais e sociais capazes de alterar o modo como a riqueza é gerada por essa agroindústria.

Diante do exposto, fica evidente a importância não apenas econômica, mas estratégica que esse setor agroindustrial representa para o Brasil, pois contribui com uma parcela significativa da geração de riqueza do país. Entretanto, quando se analisa separadamente a participação dos estados no resultado do setor nacional, constata-se que São Paulo lidera isoladamente a produção dos três principais bens (cana, açúcar e álcool). Desse modo, os números da safra 2016/17 revelam que a agroindústria canavieira paulista foi responsável por 62,2% da produção de açúcar, 56,3% de cana e 49,3% de álcool (CONAB, 2018, p.17, 20, e 25). Assim, salta aos nossos olhos a proporção da concentração desse setor nacional no estado de São Paulo. Como resultado, a cana de açúcar se destaca como o principal produto da agropecuária paulista, registrando uma participação de 44% no valor da produção agropecuária e florestal total do estado em 2011 (IPEA, 2012, p.3), diante disso a atividade canavieira exerce inegável influência na estrutura do cultivo agrícola e no uso da terra em São Paulo.

Portanto o estudo da evolução da agroindústria canavieira em São Paulo, de 1933 a 2010, possibilita uma análise sobre o recorte da dinâmica do setor paulista em diferentes conjunturas políticas e econômicas pelas quais atravessou o país, cujo início se dá a partir do aprofundamento da intervenção estatal no setor com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), passando pela implantação do Programa Nacional do Alcool, até culminar com o processo de desregulamentação governamental e na consolidação da liberalização dos preços setoriais. Desse modo, contribuindo para que numa perspectiva mais ampla se possa

perceber em qual direção a conjuntura está conduzindo a estratégia dos agentes do setor para geração de riqueza. Diante disso, a problemática a ser estudada neste trabalho consiste em identificar as mudanças ou a manutenção das características estruturais da agroindústria canavieira paulista, tendo em vista que as diversas conjunturas influenciaram a dinâmica do comportamento dos agentes do setor e, portanto, a sua configuração.

O ponto de partida para consecução dos capítulos foi a realização de uma pesquisa bibliográfica referenciada de algumas obras que cobrem o período do ponto de vista histórico. Outrossim, o trabalho utiliza diferentes fontes bibliográficas como livros, teses, documentos, relatórios estatísticos, artigos, entre outras que se relacionam de alguma forma com o estudo da produção agroindustrial canavieira no estado de São Paulo, a fim de caracterizar essa agroindústria em conjunto com um levantamento evolutivo das atividades relacionadas a cana-de-açúcar, açúcar e etanol, comparando-as de um período inicial até seus últimos desdobramentos.

Por sua vez, em uma perspectiva quantitativa, foram coletados dados indicadores da produção junto ao Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), Instituto de Economia Agrícola (IEA), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), só para citar alguns.

No que diz respeito a legislação voltada especificamente para a política setorial foram consultados não apenas a bibliografia referenciada sobre o assunto, mas também as publicações disponíveis em sites de órgãos governamentais como: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Paralelamente foram utilizados materiais provenientes das visitas ao Arquivo Público do Estado de São Paulo como boletins da Secretaria da Agricultura e à Hemeroteca da Biblioteca Mário de Andrade como artigos da imprensa sobre fatos relacionados ao setor.

O resultado deste trabalho é apresentado em três capítulos além dessa introdução:

No primeiro capítulo apresenta-se uma retrospectiva histórica da agroindústria canavieira no Brasil de modo geral e no estado de São Paulo em particular. Este capítulo se inicia com a implantação da atividade canavieira no período colonial, atravessa todo império e finaliza já no período republicano, em 1933 com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) que marcou a implementação da intervenção do estatal no setor brasileiro.

No segundo capítulo aborda-se propriamente o tema deste trabalho, a evolução ocorrida no setor agroindustrial canavieiro de São Paulo de 1933 até o lançamento do

Programa Nacional do Álcool em 1975. Este capítulo contempla a implementação do Instituto do Açúcar e Álcool (IAA), constituindo um aparato institucional mais permanente e efetivo, como resultado direto do aprofundamento da intervenção governamental na economia de um modo geral. Outrossim, procura-se destacar os fatores que levaram à consolidação da hegemonia do estado de São Paulo no setor agroindustrial canavieiro nacional em detrimento à produção açucareira dos estados da região nordeste. Ademais, busca-se identificar a formação, alteração e articulação dos grupos de interesse empresariais paulistas buscando moldar ou alterar as instituições, no sentido de promover as transformações das condições econômicas e políticas ao longo do período até culminar com a implantação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), em novembro de 1975.

No terceiro capítulo serão abordados os principais desdobramentos ocorridos na configuração da estrutura do setor agroindustrial canavieiro paulista e na dinâmica do comportamento de seus agentes, entre 1975 e 2010, período influenciado pela implantação e condução do Proálcool. Dessa forma, adota-se uma perspectiva cronológica, na qual estabelecemos uma divisão em subperíodos que identifica quatro fases distintas do Proálcool:

A primeira, de 1975 a 1979, caracterizou-se pela expansão moderada do setor, assentada no estímulo da produção de álcool anidro para utilização como combustível misturado à gasolina.

Na segunda fase, de 1980 a 1989, observou-se o aumento da produção de álcool hidratado através de destilarias autônomas. Este período foi marcado por dois movimentos opostos, no primeiro momento ocorreu a expansão acelerada do setor, já no segundo o programa sofre uma desaceleração, culminando com a falta de álcool hidratado para abastecimento nos postos de combustíveis em 1989.

A terceira fase, de 1990 a 1999, foi influenciada pela paulatina retirada da intervenção governamental no setor, com o fim do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), encerrando com a crise de superprodução de etanol na safra 1999/2000, contribuindo para queda expressiva no seu preço. Nesta fase foi onde se deu a ruptura do paradigma subvencionista e a ascensão do paradigma tecnológico.

Finalmente a quarta fase e última fase, de 2000 a 2010, ganha destaque um movimento para renovação do Proálcool, só que desta vez em novas bases, ganhando maior articulação e participação de mais segmentos econômicos, sociais e políticos, num contexto de liberação dos preços setoriais, implantação da tecnologia de veículos *flex fuel*, surgimento das possibilidades do aumento das exportações de etanol, além da elevação dos preços do petróleo no mercado internacional, tanto no curto como no médio prazo.

Para encerrar o trabalho, nas considerações finais procura-se relacionar a evolução da agroindústria canavieira no estado de São Paulo com as diversas conjunturas, identificando as mudanças ou a manutenção das características estruturais desse setor no período recente.

1 A ORIGEM DA ATIVIDADE AGRO CANAVIEIRA NO BRASIL: IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO AÇUCAREIRA

O presente capítulo tem por objetivo realizar uma revisão bibliográfica da trajetória do setor agro canavieiro no Brasil de modo geral e no estado de São Paulo em particular, através do levantamento de alguns trabalhos que abordam o ponto de vista histórico. Esta revisão se faz necessária para compreender como se deu a formação e a expansão deste setor, considerando que se trata de uma atividade econômica cuja trajetória é tão antiga quanto à própria formação da economia brasileira, e que, em partes, explica os fatores que condicionaram a sua constituição e desenvolvimento ao longo do período nas diferentes regiões do país, notadamente em São Paulo.

Portanto, este texto se apresenta como uma breve retrospectiva a partir de trabalhos de alguns dos principais autores que discorreram sobre a implantação e o desenvolvimento da agroindústria canavieira no Brasil como um todo e, particularmente, os seus desdobramentos ocorridos no estado de São Paulo. A estrutura deste capítulo está organizada em acordo com as diversas fases da história desse setor, cujo início se dá com a implantação da exploração da produção açucareira no Brasil, já nas primeiras décadas após a fundação da colônia, atravessando todo o período colonial, passando pelo imperial, até entrar no republicano, e finaliza no início dos anos 1930, quando ocorreu o aprofundamento da intervenção do Estado brasileiro no setor, marcado pela criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1933, logo após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

1.1 As bases da implantação e o desenvolvimento da atividade canavieira de 1532 até segunda metade do século XVII

A introdução da cultura canavieira em nosso país foi o reflexo direto da ocupação territorial brasileira, amplamente descrita por historiadores e economistas, que se deu pelo seu caráter eminentemente mercantil. Nesta perspectiva, o sentido de nossa colonização se deu, de maneira que atendesse ao objetivo dos portugueses em explorar uma atividade no Brasil capaz de gerar uma mercadoria com amplo consumo na Europa.

É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileira. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a

mão de obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira (PRADO JR., 1994, p. 32).

Na mesma linha, Furtado (1961) aponta para o objetivo mercantil da ocupação que Portugal realizou na Colônia, como sistema econômico pela introdução da grande empresa agrícola, através dos engenhos de açúcar. “O êxito da grande empresa agrícola do século XVI – única da época – constituiu, portanto, a razão de ser da continuidade da presença dos portugueses em uma grande extensão das terras americanas” (FURTADO 1961, p. 22).

A lavoura da cana-de-açúcar foi a primeira cultura de exploração comercial implantada pelos portugueses no Brasil. A escolha desta atividade agromercantil ocorreu em função do conhecimento prévio acumulado pela metrópole devido à exploração comercial de outras áreas do seu domínio. Aliado ao fato de que a colônia reunia as condições as quais o engenho necessitava para a fabricação do açúcar, ou seja, disponibilidade de áreas abundantes apropriadas para cultivo da cana, além do fornecimento de madeira, lenha e de insumos fundamentais para a empresa agromercantil.

A escolha do açúcar era amplamente justificável no momento em que se buscava a solução para a efetiva ocupação do Brasil. Portugal já possuía experiência em sua produção; dispunha de contatos comerciais que permitiam a colocação do produto no mercado europeu; seu relacionamento com o mundo financeiro de então, principalmente com banqueiros genoveses e flamengos, abria-lhe linhas de crédito para investimentos básicos; o Brasil possuía terras em abundância e o açúcar poderia, aqui, ser produzido em larga escala (FERLINI, 1994, p. 17).

Com o propósito de atender a tal objetivo, a cana-de-açúcar foi introduzida no Brasil na região Sudeste, na capitania de São Vicente, por Martin Afonso de Souza em 1532.

A iniciativa para a construção do primeiro engenho caberia a Martim Afonso de Souza, em 1532. A mobilização dos recursos para a empresa levou à constituição de uma sociedade mercantil, da qual faziam parte, além do próprio Martim Afonso, seu irmão Pero Lopes de Souza, Francisco Lobo, Vicente Gonçalves e o flamengo Johann Van Hielst, conhecido como João Vaniste. Este, em Lisboa, desempenhava as funções de representante comercial dos Schetz, armadores, banqueiros e comerciantes estabelecidos em Bruxelas e Amsterdã, e que tinham grandes interesses em Portugal. O engenho, estabelecido na capitania de São Vicente, e do qual ainda hoje existem ruínas, teve várias denominações: do Governador, do Trato, dos Armadores e, finalmente, São Jorge dos Erasmos (FERLINI, 1994, p. 21-22).

Porém, Queda (1972) aponta que já no final do séc. XVI, a produção canavieira na Capitania de São Vicente havia estagnado e até mesmo regredido. Sua decadência cedeu lugar

para o desenvolvimento de uma economia de subsistência, como base para as atividades dos missionários e das empreitadas dos caçadores de índios.

Realmente, depois de a indústria açucareira ter tido certo florescimento no século XVI na Baixada Santista, onde Martin Afonso de Souza fundou, segundo tudo indica, o primeiro engenho no Brasil, e onde logo em seguida surgiram mais de uma dúzia de engenhos, ela estagnou e até decaiu, principalmente, porque as condições geográficas impunham uma limitação natural à expansão dos canaviais, e também porque o açúcar vicentino não podia concorrer com o litoral do Nordeste, que tinha a seu favor extensas áreas propícias e a maior proximidade da Corte (PETRONE, 1968, p. 9).

Em suma, a cultura da cana-de-açúcar foi introduzida no Brasil pela Região Sudeste, especificamente no litoral da Capitania de São Vicente, lugar que corresponde atualmente à baixada santista, no litoral do estado de São Paulo. Nessa região a produção canavieira passou por um breve desenvolvimento para em seguida, ainda no final do século do descobrimento, entrar em declínio. A produção canavieira paulista somente voltaria a se tornar uma atividade econômica significativa para a região dois séculos depois.

Prado Jr. (1994) faz considerações a respeito da região que futuramente viria ser o estado de São Paulo:

Zona de passagem, São Paulo não chegou a formar, no período colonial, vida própria; a pequena mineração de lavagem que aí se praticou nos dois primeiros séculos, a insignificante agricultura ensaiada, de caráter puramente local, não tiveram expressão alguma. As grandes fontes da vida paulista serão o comércio de escravos indígenas, preados no alto sertão e vendidos nos centros agrícolas do litoral; comércio do gado que vem dos campos do Sul, e por aí passa com destino à marinha, inclusive e sobretudo o Rio de Janeiro; finalmente, quando se descobre o ouro em Minas Gerais, São Paulo será por algum tempo a única ou principal via de acesso para ele (PRADO JR, 1994, p. 67).

Assim, a atividade agrícola paulista, durante os dois primeiros séculos a partir do descobrimento, permaneceu voltada fundamentalmente para uma produção de subsistência, num plano modesto e de caráter secundário para a Metrópole. Enquanto que, nesse período, a próspera produção açucareira, ou seja, aquela que ocupava o primeiro plano na economia colonial ficou restrita ao litoral nordestino. Contudo, a história posterior encarregará de mostrar que a atividade agroindustrial canavieira paulista encontrará as condições favoráveis para se expandir e prosperar somente a partir do final do séc. XVIII, quando passará a ocupar um lugar de relevância na economia do atual estado de São Paulo.

Mas o que interessa destacar nessa primeira fase é que o centro da produção açucareira não ficaria em São Paulo, uma vez que, obedecendo ao claro sentido comercial, a faixa

litorânea da Região Nordeste do Brasil oferecia maiores vantagens para a atividade agrocanavieira, tanto em relação ao favorecimento pelo solo e clima, como em relação aos riscos e aos custos dos transportes marítimos entre a Colônia e a Metrópole. Portanto, após ter sido introduzida no Brasil pelo Sudeste, a cana-de-açúcar foi levada para o Nordeste, onde alcançou grande êxito como cultura comercial. A produção açucareira se espalhou rapidamente pelo litoral do Nordeste brasileiro, onde encontraria, no séc. XVI, seu maior desenvolvimento e com maior número de engenhos. De acordo com Ramos (1999, p. 42), durante boa parte do período colonial, o Recôncavo Baiano se consolidou como o maior produtor brasileiro de açúcar, seguido por Pernambuco.

Os primeiros engenhos de Pernambuco começaram a funcionar a partir de 1535, com Duarte Coelho. Em 1550, já eram 4 os estabelecimentos, 30 em 1570 e 140 na época da conquista holandesa. A produção canavieira avançava para a Paraíba e para o Rio Grande do Norte, que em meados do século XVII possuíam cerca de 22 engenhos.

No século XVI, a produção também prosperava na Bahia. O Recôncavo, que em 1570 contava com 18 engenhos, em 1584 já atingia 40 unidades de produção (FERLINI, 1994, p. 24).

O relativo sucesso se explica pelas condições físicas e climáticas favoráveis à cultura, com disponibilidade de solo fértil e regime de chuvas adequado. Mas o êxito desta região também é justificado pela menor distância entre o Nordeste do Brasil e o mercado europeu que possibilitava um custo menor do transporte oceânico. Essa região contava “[...] com seu solo de aluvião fértil, o massapé que desenvolveria a lavoura de cana e o fabrico do açúcar, transformando a Colônia em elemento fundamental do Império Português” (FERLINI, 1994, p. 22-24).

A autora ainda complementa:

Não apenas o solo favorecia o plantio de cana e os negócios do açúcar no Nordeste. Servida por vasta rede hidrográfica litorânea, com clima quente e úmido, as comunicações com a Metrópole eram facilitadas pela menor distância em relação à Europa e pelo regime favorável de ventos, fundamental a navegação (FERLINI, 1994, p. 24).

Com base no mencionado, pode-se inferir que, em última instância, foram os interesses mercantis de Portugal que condicionaram e determinaram o sucesso do desenvolvimento da agroindústria açucareira na Região Nordeste do Brasil, nesse primeiro momento. Em contrapartida, esses mesmos interesses acabaram relegando ao segundo plano a produção do açúcar vicentina, levando a pioneira produção canavieira do litoral paulista à estagnação e ao declínio antes mesmo do início do século XVII. Como já pontuado, somente

nas últimas décadas do século XVIII o açúcar voltaria a ser produzido em São Paulo em quantidade suficiente para ser considerado um produto de relevância comercial apreciável.

Sabendo que nos dois primeiros séculos de colonização o centro da atividade agro canavieira se estabeleceu e se desenvolveu na Região Nordeste, faz-se necessário abordar, na sequência, os elementos pelo qual se assentou a formação da estrutura produtiva dessa atividade e seus desdobramentos na esfera social e política, pois, como cultura pioneira, viria servir de modelo para a implantação posterior das demais culturas de exploração comercial.

1.1.1 A economia açucareira no Brasil: estrutura produtiva, social e política

No Nordeste açucareiro, o engenho se transformou no símbolo da estrutura de produção assentado em três elementos: a sesmaria (latifúndio), o trabalho escravo e a monocultura da cana. Ramos (1999, p. 34) salienta que o primeiro elemento estrutural da produção açucareira foi o estabelecimento do latifúndio, constituído através da política de concessão pela Coroa portuguesa das sesmarias. Na medida em que esta concessão era feita para as pessoas que tivessem condições de explorá-las comercialmente, seguiu-se o objetivo claro da Metrópole em promover a produção de bens coloniais para o mercado europeu. No entanto, esta política fez com que, logo no início do séc. XVII, rareasse as áreas adequadas à agricultura, localizadas no Recôncavo Baiano e na faixa litorânea do atual estado de Pernambuco. Nestas regiões, a maioria das áreas com solos férteis já haviam sido doadas em sesmarias. Portanto, a partir de então, o surgimento de novos produtores se deu por aquisição e por arrendamento de terras.

O segundo elemento estrutural que marcou a produção açucareira no Brasil foi o trabalho escravo. Para Ramos (1999, p. 35), a escolha da forma de trabalho compulsório faz sentido pela própria natureza da exploração mercantil da Colônia. Nas condições de produção aqui instauradas, o trabalho escravo foi adotado para exploração da empresa agromercantil, considerando que o objetivo era extrair o máximo do trabalho para produção da mercadoria que se destinava a comercialização externa. Ferlini (1994, p. 19) explica que “mão-de-obra, na lavoura do açúcar, significou, desde o início, trabalho escravo. A exploração do indígena, tentada nos primeiros tempos, foi desestimulada e praticamente abandonada”. Complementando, a autora discorre sobre o motivo da escolha da escravidão de africanos:

Em primeiro lugar, o tráfico negreiro era fonte de vultosos lucros para Portugal. A compra de escravos, por sua vez, representava o adiantamento à Metrópole, de parte considerável da renda a ser gerada na Colônia, e que em outras condições (por exemplo, trabalho livre) ficaria retida na Colônia. Finalmente, o alto custo dos negros dificultava a aquisição de escravaria

suficiente para o trato do açúcar, restringindo a obtenção de lotes de terra a poucos indivíduos. (FERLINI, 1994, p. 20)

Ramos (1999, p.36) aponta que o terceiro elemento da estrutura produtiva açucareira era a monocultura da cana. Este componente se dá pelo fato de que a produção colonial era exclusivista e, portanto, o papel da Colônia seria empregar ao máximo seus recursos para produzir bens do interesse comercial da Metrópole. Segundo o autor, o latifúndio, a monocultura e o trabalho escravo constituíram o tripé que caracterizou a implantação e a propagação da produção canavieira no Brasil. Fato que veio marcar profundamente a história, pois como cultura pioneira, acabou influenciando diretamente a maneira como se deu o desenvolvimento da produção agrícola mercantil no Brasil-Colônia, determinando o modo pela qual foram introduzidas a exploração das demais culturas coloniais.

Como decorrência dos elementos acima expostos, a ocupação pela cultura da cana se fez, ao mesmo tempo, de maneira extensiva, itinerante e predatória. A abundância de terra somada à exploração do trabalho escravo permitiu ao senhor de engenho, ou ao plantador de cana, aumentar sua produção através da incorporação de novas áreas e com a derrubada de matas, cuja madeira servia tanto para alimentar as fornalhas dos engenhos como para erguer edificações e na construção de barcos.

Segundo Ramos (1999, p. 38), durante o período colonial, os engenhos se constituíam unidades produtoras de açúcar bastante rudimentares que, em sua maioria, eram movidos por tração animal e apresentavam uma baixa eficiência técnica na extração do caldo por meio das moendas. O processo demandava grandes quantidades de lenha, fazendo com que os engenhos migrassem quando esgotavam as reservas próximas. Os procedimentos finais para obtenção do açúcar deixavam a desejar quanto à qualidade do resultado obtido.

Numa economia pautada pelo engenho de açúcar, a estrutura da sociedade canavieira tinha como figura central o senhor de engenho que era ao mesmo tempo um proprietário da unidade fabril do açúcar e um latifundiário. Fato que lhe conferia uma posição privilegiada, pois atribuía, além do poder econômico e social, um grande poder político que foi amplamente utilizado para reforçar os seus privilégios.

Outro elemento da classe dominante, numa posição social logo abaixo dos senhores de engenho, seriam os proprietários fundiários que não possuíam engenhos. Constituído por aqueles que receberam a doação de sesmarias, embora não tivessem recursos para fundar um engenho, tinham condições de explorar o trabalho escravo para o cultivo de cana-de-açúcar. No Brasil-Colônia, essa categoria foi importante para a sustentação da economia açucareira,

na medida em que permitiu aos senhores de engenho se concentrar na produção do açúcar, além de arcar com o ônus de manter seus recursos ociosos nos momentos de baixa do preço do açúcar, quando os engenhos moíam preferencialmente a própria cana. A relação de dependência econômica entre os senhores de engenho e os produtores de cana se dava pelo fato desses últimos necessitarem do engenho para moerem sua produção. Essa subordinação econômica se estendia também à esfera social e política (RAMOS, 1999, p. 40-41).

Em seguida, os mercadores aparecem como a terceira categoria da classe dominante, representados pela figura dos comissários ou comerciantes que vendiam aos proprietários de terras os escravos e outros bens, tanto de produção como de consumo. Em contrapartida, esses mercadores compravam o açúcar dos engenhos e bens produzidos pelos proprietários lavradores. Era comum os comerciantes venderem aos proprietários de terra para recebimento futuro, mediante a hipoteca dos bens destes últimos, especialmente de escravos. No entanto, em momentos de conjunturas desfavoráveis, os proprietários que não conseguiam pagar suas dívidas tinham os seus bens tomados pelos comissários.

Na base social da estrutura produtiva da economia colonial açucareira encontravam-se os escravos como a categoria mais numerosa e que arcava com os trabalhos mais pesados no cultivo da terra, na produção de açúcar, além de afazeres domésticos. Mas, acima dos escravos, estavam os trabalhadores livres. Estes se dedicavam à execução de tarefas de supervisão que, em geral, exigiam algum conhecimento e habilidade técnica. No complexo rural, havia um outro tipo de trabalhador livre, denominados por Ramos (1999) de moradores. Essa categoria se dedicava ao cultivo de gêneros alimentícios nas terras cedidas pelo senhor de engenho e estavam sujeitos a pagar um foro¹, por isso eram também chamados de foreiros. Os moradores e as suas roçadas tinham um caráter eminentemente nômade, na medida em que o canavial avançava e os forçava a avançarem para o interior.

A agroindústria canavieira colonial, assentada sob os elementos políticos e socioeconômicos acima descritos, teve seu grande desenvolvimento e expansão até a segunda metade do séc. XVII. A partir deste período, o Brasil iria enfrentar uma nova conjuntura que se configurou com a perda do monopólio da produção e da crescente concorrência antilhana que será nosso próximo assunto abordado.

¹ O foro era o pagamento que deveria ser feito ao proprietário da terra por aqueles que a utilizavam com o propósito de produzir gêneros alimentares, e se diferenciavam da categoria dos plantadores não proprietários, por não estarem obrigados a cultivar a cana. Ramos (1999, p.40) avalia que, “[...] à medida que a terra foi escasseando e que a população foi aumentando, foi se tornando cada vez mais difícil a sustentação desses foreiros, com a cobrança do foro se tornando mais pesada e disseminada.”.

1.2 A perda do monopólio da produção açucareira e a instabilidade dos preços do açúcar: segunda metade do séc. XVII até primeira metade do séc. XIX

A posição hegemônica da produção mundial de açúcar que o Brasil conquistou ainda no final do séc. XVI duraria até a primeira metade do séc. XVII. Em 1630, os holandeses tomaram Pernambuco e chegaram a controlar metade da produção açucareira no Brasil, durante 24 anos, até serem expulsos. Como consequência:

Ao saírem do Brasil, em 1654, os holandeses levaram consigo os conhecimentos adquiridos na produção do açúcar, implantando-a, a seguir, em suas colônias antilhanas. A produção nordestina, massacrada pelos vinte e quatro anos de luta e privada do mercado flamengo, começava a declinar. (FERLINI, 1994, p. 75).

Além da expulsão dos holandeses, Queda (1972, p. 33-34) atribui a aceleração da decadência da economia açucareira do Nordeste, a partir de 1710, à descoberta do ouro no Centro e no Oeste do Brasil, deslocando o eixo econômico para o Sul, conjugado ao surgimento de uma nova área produtora concorrente, os Campos de Goitacazes, na Capitania do Rio de Janeiro. Esta se beneficiara do estabelecimento de linhas de navegação entre o porto do Rio e a Europa. Ramos (1999, p. 43) menciona que a região de Campos foi responsável, no ano de 1710, por 28% do total do produto exportado pelo Brasil.

Pelos motivos acima citados, o referido autor destaca que a partir de meados do séc. XVII até o início do séc. XIX, a economia açucareira do Brasil atravessou um grande período de instabilidade nos preços do açúcar no mercado mundial, em decorrência de uma tendência baixista nos seus preços que era fomentada pelo acréscimo da produção antilhana ao mercado mundial. Observa-se na Tabela 1.1 que, “O valor unitário das suas exportações, que havia atingido 14,65 gramas de ouro em 1640 reduziu-se a um terço disso no final do séc. XVIII” (RAMOS, 1999, p. 43).

A Tabela a seguir apresenta as quantidades de açúcar exportadas pelo Brasil no período de 1560 a 1831. Os dados demonstram a queda nos preços do açúcar a partir da segunda metade do século XVII, em decorrência da introdução da produção antilhana no mercado mundial. De acordo com a Tabela, no ano de 1680 verificou-se uma redução de 37,32% no preço do açúcar, bem como uma diminuição de aproximadamente 40% no valor total exportado, em relação ao ano de 1650.

Como se observa, no período de 1680 até 1806, as exportações brasileiras de açúcar estagnaram e até decresceram, com exceção do ano de 1760 que apresentou quantidade exportada acima da média, com um total de 2.500.000 arrobas de açúcar. Contudo, nesta fase

os registros demonstraram uma tendência de baixa nos preços do açúcar, oscilando entre 8,23 a 3,25 gramas de ouro por arroba, e de estagnação das exportações.

A primeira fase, de 1560 a 1650, foi caracterizada pelo monopólio brasileiro da produção de açúcar, onde pode ser observada a evolução da sua expansão. Nota-se um forte crescimento na quantidade do produto exportado pelo Brasil, coincidindo com as maiores cotações dos preços do açúcar durante todo o período. Em 1650, as exportações brasileiras de açúcar atingiram o seu maior patamar, um total de 27.573.000 gramas de ouro.

Na última fase, que corresponde aos anos entre 1820 e 1831, percebe-se um grande aumento nas quantidades das exportações brasileiras de açúcar, que praticamente triplicaram em relação ao ano de 1806, a despeito do preço do açúcar ter ficado estagnado e cotado entre os valores mais baixos do todo período.

Tabela 1.1 - Exportação de Açúcar pelo Brasil

Ano	Preço (Em gramas de ouro / arroba)	Quantidades (Arrobas)	Valor Total (Gramas de ouro)
1560-70	11,00	180.000	1.980.000
1580	11,05	350.000	3.867.500
1600	13,78	1.200.000	16.536.000
1630	11,98	1.500.000	17.970.000
1640	14,65	1.800.000	26.352.000
1650	13,13	2.100.000	27.573.000
1680	8,23	2.000.000	16.460.000
1710	7,90	1.600.000	12.640.000
1760	6,97	2.500.000	17.425.000
1776	7,02	1.500.000	10.530.000
1796	5,00	1.540.000	7.700.000
1806	3,25	1.500.000	4.875.000
1820	3,85	4.700.000	18.095.000
1831	2,68	5.200.000	13.936.000

Fonte: Elaborado a partir de Singer apud Queda (1972, p. 32).

De acordo com o exposto acima, percebe-se que a partir de meados do século XVII a concorrência antilhana levou a atividade açucareira nordestina a um processo de estagnação e decadência. Este processo foi acelerado, no final do século XVII e início do XVIII, com a descoberta de ouro na região central do Brasil que criou a sua volta um mercado interno significativo, provocando o deslocamento do eixo econômico mais ao Sul do país. Esta mudança do eixo econômico lançaram as bases para o posterior ressurgimento da produção do açúcar paulista como produto comercial.

Por volta de 1710, Campos de Goitacazes, no atual estado do Rio de Janeiro, se tornou uma importante área produtora de açúcar fazendo concorrência à produção nordestina. Essa nova região produtora foi amplamente favorecida pela facilidade de escoar o açúcar para o mercado consumidor europeu, porque a exportação do ouro exigiu o estabelecimento de linhas de transporte oceânico direto entre o Rio de Janeiro e a Europa.

Contudo, nesse período, apesar da decadência após a perda do monopólio da produção do açúcar, o Nordeste continuou a ser a principal região produtora do país. Além disso, existiram no final do século XVIII alguns fatores conjunturais internos e externos que estimularam a sua produção, levando Pernambuco a superar a produção do Recôncavo Baiano tornando-se, assim, o principal produtor de açúcar no início do século XIX. Com poucas modificações técnicas, a expansão açucareira se deu de maneira extensiva e itinerante e acabou ocupando a maior parte das terras na zona litorânea do Nordeste. Isso implicou na diminuição do espaço dedicado ao cultivo de gêneros alimentícios e, conseqüentemente, tal região tornou-se grande importadora de produtos alimentares.

Uma nova corrida para o açúcar vai ter início nos fins do século XVIII e começos do século XIX, ressuscitando uma indústria açucareira em decadência. Várias são as causas que contribuíram para essa recuperação: (1) o grande aumento do consumo de açúcar na Europa, provocado pelo crescimento demográfico e pelo processo de urbanização, ambos resultantes da Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra nos últimos anos do século XVIII; (2) a desorganização do trabalho nas colônias espanholas e inglesas e os desastres de São Domingos; (3) a guerra napoleônica e (4) certos melhoramentos no processo agrícola como, por exemplo, a introdução de nova variedade de cana mais produtiva – a caiana – a substituição à cana doce ou crioula, e a generalização do uso do arado. (QUEDA, 1972, p. 34)

Queda (1972, p. 36) ainda revela que na primeira metade do séc. XIX o Brasil se beneficiou do processo de formação de um mercado mundial mais amplo, causado por modificações profundas na economia europeia, somadas ao processo de independência dos países das Américas. Como consequência, observou-se o fim dos monopólios coloniais e o estímulo da prática da livre competição comercial que, no Brasil, teve seu início com a vinda da família real em 1808 e se consolidou com sua independência política em 1822.

Outro aspecto destacado pelo autor foi o fato do Estado ter contribuído diretamente para a recuperação da atividade açucareira, que se manifestou, conforme Tabela 1.1, no maior volume exportado e não na elevação de preços do açúcar. A ação do governo se deu através de novos estímulos e privilégios aos produtores de açúcar, tais como o alvará de 6 de julho de 1808, que proibia a execução das propriedades dos senhores pelas suas dívidas, a extinção da

administração do dizimo, em 1823, e a extinção, em 1827, das mesas de inspeção do açúcar (QUEDA 1972, p. 35).

Foi nesse contexto de maior liberdade comercial que o país pôde aumentar as exportações dos seus três principais produtos: o açúcar, o algodão e o café. Contudo, no decorrer do período, o café passa a ter uma participação cada vez maior no total das nossas receitas de exportações, enquanto que o açúcar e o algodão apresentavam uma participação decrescente. A Tabela 1.2 permite observar que no primeiro período, de 1821-30, a participação do café nas exportações era a menor entre os três produtos sendo o açúcar o principal produto comercial. Enquanto que nos dois períodos subsequentes o café supera o açúcar e se mantém em primeiro lugar na participação das nossas exportações. No último período, 1841-50, o café se mantém a frente com 41,4% de nossas exportações, o açúcar com 26,7% e o algodão declina continuamente passando a contribuir com apenas 7,5%.

Tabela 1.2 - A evolução da participação relativa nas exportações brasileiras de três produtos: açúcar, algodão e café, no período de 1821 a 1850

Período	% do açúcar nas exportações.	% do algodão nas exportações.	% do café nas exportações.
1821-30	30,1%	20,6%	18,4%
1831-40	24%	10,8%	43,8%
1841-50	26,7%	7,5%	41,4%

Fonte: Elaborado a partir de Singer apud Queda (1972, p. 36-37).

Foi durante esse período em que houve a relativa perda da importância econômica da região Nordeste no contexto do país e o seu deslocamento para a região mais ao sul, com o advento da exploração aurífera no Brasil. Além disso, na esfera internacional se observa diversas mudanças que iriam condicionar diretamente o modo pelo qual se daria a inserção brasileira no mercado externo. O importante é que todos esses fatores em conjunto contribuíram para que ao final do século XVIII a Capitania de São Paulo encontrasse condições favoráveis para a promoção e o ressurgimento da cultura canavieira como lavoura comercial.

1.2.1 O ressurgimento da lavoura canavieira em São Paulo de 1765 até 1851

Como já foi mencionado, após a indústria açucareira ter tido seu florescimento no século XVI em São Vicente, litoral de São Paulo, e uma breve expansão, a atividade estagnou e decaiu. Os motivos se deram tanto pela imposição das limitações geográficas à expansão do

cultivo da cana, como pela incapacidade de concorrer com vantagens que a região Nordeste reunia para desenvolver a agroindústria açucareira. Foi somente na segunda metade do século XVIII que São Paulo inicia a retomada da produção de açúcar em escala considerável. Ramos (1999, p. 48) atribui à confluência de dois fatores que levaram ao renascimento da produção canavieira em São Paulo. O primeiro deles seria em decorrência de um motivo interno. Com o findar da busca por ouro e do preamento de índios, o governo da Capitania buscava uma atividade agrícola regular, e a cultura da cana-de-açúcar era considerada uma atividade atrativa para este fim. O segundo motivo apontado seria uma motivação externa já citada anteriormente.

Somente a partir do momento em que o interior de São Paulo se tornou produtor de quantidade suficiente, o açúcar paulista apareceu outra vez como produto importante exportado pela Capitania. Este momento surge, quando o preamento de índios e a busca do ouro não apresentaram mais suficiente interesse econômico e os paulistas resolveram procurar na agricultura o seu meio de vida. Além de fatores locais, contribuíram para estimular a lavoura açucareira, na Capitania de São Paulo e também no Brasil, na segunda metade do século XVIII, circunstâncias externas, entre outras, as mudanças de hábitos alimentares na Europa, que tornaram o açúcar um produto sempre mais desejado e o aumento do preço do açúcar, devido à rebelião das colônias francesas. (PETRONE, 1968, p. 9-10).

Petrone (1968) identifica um período aproximado de 85 anos, onde se deu a retomada, expansão e declínio da produção canavieira em São Paulo: “[...] mostrando a importância econômica que teve para São Paulo a lavoura da cana de açúcar, que se desenvolveu a partir do governo de Morgado de Mateus (1765-1775) até 1850-1851, quando a exportação de açúcar foi ultrapassada em volume pela do café” (PETRONE, 1968, p. 7). Seu trabalho de pesquisa contribui assim para demonstrar que, a partir da segunda metade do século XVIII, a lavoura canavieira foi responsável por transformar a agricultura da Capitania de São Paulo, deixando de ser predominantemente de subsistência para se dedicar a uma cultura comercial. E, portanto, na medida em que a atividade canavieira se desenvolveu na região, colaborou para definir paisagens e promover modificações no sistema viário integrando a economia paulista com o mercado mundial. Petrone ressalta ainda a importância da cultura canavieira para São Paulo, na medida em que preparou a infraestrutura econômica da região para a propagação futura da produção de café.

A cultura canavieira nesta região não ficou confinada à zona litorânea como no Nordeste, mas subiu a serra e se fixou no planalto, numa área denominada de quadrilátero do açúcar, compreendida pelos municípios de Sorocaba, Jundiaí, Mogi-Guaçu e Piracicaba, onde se deu o maior desenvolvimento da cultura. Os motivos de a produção de açúcar não ter se

expandido na faixa litorânea se deviam à escassez de terras de boa qualidade, bem como às medidas adotadas pelo governador da Capitania, Bernardo José Lorena (1788-1797). Este promoveu a produção agrícola dos paulistas e estimulou a exportação direta para Portugal de todos os gêneros, decretando o monopólio das exportações ao porto de Santos em 1789. Isso desestimulou a produção açucareira do litoral Norte paulista, pois não poderia ser mais exportado pelo porto mais próximo (Rio de Janeiro), beneficiando a produção da região do planalto. Tal fato contribuiu para que o açúcar produzido em São Paulo fosse exportado diretamente e adquirisse considerável importância comercial para a vida econômica dos paulistas a medida que se aproximou o fim do século XVIII, ainda no governo de Bernardo José Lorena. (PETRONE, 1968, p. 14).

No quadrilátero formado por Sorocaba, Piracicaba, Mogi-Guaçu e Jundiaí, área de eleição da cana-de-açúcar em São Paulo na segunda metade do século XVIII e na primeira do século XIX, e que já em 1797 produzia 83.435 arrobas de açúcar destinadas à exportação, destacam-se duas áreas: Itu e Campinas. Não devemos esquecer, entretanto, que a cana de açúcar estava disseminada por toda a área em maior ou menor densidade. (PETRONE, 1968, p. 41).

De acordo com Petrone (1968, p. 65-76) verifica-se que a exploração da cultura canavieira paulista se deu fundamentalmente pela grande propriedade agrícola, enquanto que nas pequenas propriedades predominavam a produção de gêneros alimentícios. Tal fato evidencia a presença de uma produção agrícola mais diversificada, destinada ao mercado interno, e que, de acordo com a autora, essa produção já existia e não foi abandonada com a expansão da cultura da cana. Portanto, e paralelamente ao avanço da produção canavieira, a cultura de alimentos continuou a ser produzida nas pequenas propriedades vizinhas. Diferentemente do Nordeste, em São Paulo a produção de alimentos não estava vinculada diretamente ao proprietário dos engenhos.

No que diz respeito à origem dos capitais utilizados na atividade açucareira, Petrone (1968, p. 54-59) procurou demonstrar que a produção paulista pode ter raízes tanto numa situação igual ao do Nordeste, ou seja, através da concessão de sesmarias, como também pela aquisição de engenhos modestos por agricultores de alimentos que tivessem formado uma pequena economia. Já com relação ao processo técnico, segundo Petrone (1968, p. 94), os engenhos paulistas, assim como no restante do país, eram caracterizados pela ausência de preocupação com melhorias técnicas, além de apresentarem um rendimento médio abaixo dos engenhos da Bahia, do Rio de Janeiro e de Pernambuco (PETRONE, 1968, p. 106-109).

Ramos (1999, p. 49-51) acrescenta que apesar do processo de produção de açúcar em São Paulo encontrar-se num estágio bem inferior à produção do Nordeste, havia um mercado regional para o produto que estava em plena formação. Em São Paulo se encontrava uma grande disponibilidade de terras tanto para a atividade canavieira quanto para outras culturas. Além disso, o avanço canavieiro em São Paulo foi interrompido, ainda no século XIX, pelo surgimento de um novo produto, o café, cujo mercado externo encontrava-se em plena ascensão.

O autor ressalta que a partir da segunda metade do século XIX ocorreu a interrupção da expansão canavieira em São Paulo, provocada pela avassaladora concorrência com a cultura do café que apresentava uma rentabilidade bem mais atrativa do que a do açúcar. Como consequência, a partir deste período, a província passou a ser um importador de açúcar, favorecendo o crescimento do mercado interno para o produto. A Tabela 1.2 nos permite observar o quanto o café se tornou um produto importante para a economia brasileira, na medida em que, ao longo desse período, os valores das suas exportações evoluíram a ponto de superar as cifras do açúcar.

A fim de esclarecer essa inserção do país na conjuntura mundial, Soares afirma que:

Sob as condições de divisão do trabalho em escala internacional de meados do século XIX, e face aos baixos níveis de desenvolvimento da tecnologia e de qualificação da força de trabalho vigentes no Brasil na época – a que correspondia uma organização econômico-social baseada no trabalho escravo-, somente o café oferecia possibilidades de se constituir em esteio da economia brasileira. (SOARES, 2000, p. 15)

Em suma, a crescente valorização do café no mercado mundial fez com que em São Paulo a produção cafeeira avançasse em detrimento da cultura canavieira, uma vez que, naquele momento, o café se apresentava como um produto de exportação mais vantajoso do que o açúcar. Na sequência abordar-se-ão as dificuldades que as exportações do açúcar brasileiro passaram a enfrentar em virtude do avanço da atividade canavieira nos países concorrentes que apresentavam uma melhor eficiência técnica de produção do açúcar.

1.3 A perda da participação do açúcar brasileiro no mercado mundial a partir da segunda metade do século XIX

A produção nacional de açúcar passou a enfrentar uma forte concorrência com o aparecimento de novos competidores externos na primeira da metade do século XIX. O surgimento e expansão do açúcar de beterraba na Europa, já nos anos 1830, afetou diretamente as nossas exportações para o mercado europeu.

A esse respeito, Soares pontua que:

Assim, desde o início do século XIX, começou a desenvolver-se a produção de açúcar de beterraba, notadamente na França e na Alemanha, grandemente estimulada durante as guerras napoleônicas, já que o contra bloqueio inglês impossibilitava a esses e outros países europeus de adquirirem o açúcar de cana.

Os custos de produção do sucedâneo eram, porém, mais elevados do que os do açúcar de cana, de modo que, logo após a extinção do bloqueio continental, este encontrava melhores condições do que aquele no mercado europeu. Os governos europeus procuraram, porém, defender e incentivar a produção açucareira na Europa, favorecendo o cultivo da beterraba e a fabricação de açúcar, através de subvenções diretas aos plantadores, de cobranças de tarifas sobre o similar estrangeiro importado, e mesmo da concessão de prêmios aos exportadores.

Durante o período que vai de começos da década dos vinte até começos dos anos cinquenta, do século XIX, verificou-se tendência declinante dos preços ouro do açúcar exportado pelo Brasil. E, embora tenha-se verificado novo incremento de preços do produto durante os anos cinquenta e até 1863/64, o açúcar não mais recuperou, durante o século XIX, os preços ouro vigentes no início da década dos vinte. (SOARES, 2000, p. 15)

Pode-se observar a evolução do açúcar de beterraba a partir dos dados da Tabela 1.3, que demonstram claramente o seu crescimento na participação da produção mundial, atingindo em 1880 um percentual de 48% da produção total de açúcar. Somado a isso, Cuba aumentou fortemente a produção de açúcar a partir da cana. Após investimentos americanos na ilha, sua produção que correspondia em 1830 a cerca de 76.000 toneladas de açúcar, passou para 583.000 toneladas em 1880, um aumento de 726% no período (Queda, 1972, p. 40). Também o desenvolvimento da indústria açucareira em Java e nas Filipinas acirrou ainda mais a concorrência no mercado exportador. A produção asiática que em 1820 era inexpressiva, em 1880 havia ultrapassado a produção brasileira.

A Tabela 1.4 aponta para o crescimento da participação de Cuba e da Ásia na produção mundial de açúcar de cana em detrimento da parcela referente ao Brasil. Observa-se também que em 1830 a produção brasileira correspondia aproximadamente à soma da participação de Cuba e da Ásia na produção mundial do açúcar de cana. Entretanto, já no ano de 1880 verifica-se que a participação do Brasil caiu para 11,2%, enquanto que a de Cuba e da Ásia aumentou para 28% e 21,5% respectivamente, de modo que, neste ano, a soma da participação cubana e asiática concentrava praticamente metade de toda a produção mundial de açúcar de cana.

Tabela 1.3 - Evolução da produção Mundial de Açúcar de Cana e de Beterraba 1830-1880 (1.000 t.)

	1830		1840		1850		1860		1870		1880	
	Ton.	%	Ton.	%	Ton.	%	Ton.	%	Ton.	%	Ton.	%
Açúcar de cana	572	100	661	92	907	84	1373	80	1771	65	1975	52
Açúcar de beterraba	0	0	55	8	169	16	353	20	952	35	1857	48
Total	572	100	716	100	1076	100	1726	100	2723	100	3832	100

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira apud Queda (1972, p.39).

Tabela 1.4 - Evolução da participação na produção mundial de açúcar de cana: Cuba, Brasil e Ásia

Ano	Produção Mundial em ton.	Participação do Brasil na produção mundial.	Participação de Cuba na produção mundial.	Participação da Ásia na produção mundial.
1830	572.000	15%	13%	2,8%
1880	1.975.000	11,2%	28%	21,5%

Fonte: Elaborado a partir de Queda (1972, p.41).

Somado a tudo isso, Soares (2000, p. 16) observa que:

A essa conjuntura desfavorável, junta-se o baixo nível técnico da agroindústria açucareira nacional, em comparação com os dos concorrentes, resultando em queda relativa da participação do açúcar no valor das exportações brasileiras até fins do século XIX, quando esse declínio passou a se dar também em termos absolutos.

Nesse ambiente internacional de forte competição, a indústria açucareira nacional sofria seus efeitos através da diminuição constante de sua participação relativa no mercado mundial. Para conter a queda na participação do comércio externo, era imprescindível que o setor canavieiro no Brasil buscasse fazer as melhorias técnicas, tanto na parte agrícola quanto industrial, capazes de fazer frente aos seus concorrentes internacionais.

Ao que tudo indica, até a metade do século XIX, os melhoramentos que ocorreram no setor agrícola foram: a introdução de variedades mais produtivas e a generalização do uso do arado no preparo da terra. Enquanto que na parte industrial verificou-se a substituição das moendas verticais pelas horizontais, a utilização da cal no processo de clarificação do açúcar, a utilização do bagaço da cana no lugar da lenha e, finalmente, e apesar do atraso, a introdução da máquina a vapor.

Porém, tais inovações não foram capazes de conter a queda na participação relativa do setor no comércio internacional, tendo em vista que acabaram sendo realizadas de forma lenta e tardia, quando comparadas com as inovações feitas pelos países e zonas concorrentes. Queda (1972, p. 41-42) observa que nas colônias espanholas, francesas e inglesas a introdução da máquina a vapor se deu bem antes que no Brasil.

O trabalho escravo foi apontado por Queda (1972, p. 42) como o principal responsável pelo atraso na introdução de melhorias técnicas. O autor justifica que o preço do escravo era suficientemente baixo, pelo menos até 1850, quando teve a supressão do tráfico. Por uma razão puramente econômica, os proprietários dos engenhos não estavam dispostos a investir em novos métodos de produção que fossem poupadores de mão de obra, como é o caso da máquina a vapor.

Além da exploração do trabalho escravo, o atraso tecnológico dos engenhos brasileiro se deu em virtude da existência de terras abundantes e baratas, bem como pela falta de recursos financeiros de um grande número de senhores de engenho. Sobre os entraves que dificultavam a modernização da produção brasileira de açúcar no período, Eisenberg nota que:

Terra barata, trabalho barato e rotina somam-se para explicar o atraso tecnológico. O custo era, ainda, uma preocupação básica, em se tratando de adotar tecnologia moderna: a maior parte dos donos de engenhos não tinham como adquirir o equipamento. A era da modernização dos engenhos começou no início do decênio de 1870, quando máquinas a vapor, caldeiras a vácuo e as centrífugas foram introduzidas. Pouco antes os custos dos escravos e dos trabalhadores livres tinham alcançado seu mais alto nível do século e, indiscutivelmente, deve-se atribuir a cronologia da modernização a tais custos elevados. Porém, só o custo da mão-de-obra não causou a modernização, pois os maiores investimentos de capital ocorreram nos decênios de 1880 e 1890 quando os custos do trabalho estavam em queda. (EISENBERG, 1977, p. 65-66)

De acordo com Vian (2003, p. 64), todos esses fatores somados serviram para desestimular a implementação de tecnologias mais modernas, o que contribuiu para reforçar a demanda das classes proprietárias do setor por mais recursos junto ao Estado, a fim de compensar sua defasagem tecnológica face à concorrência externa. Nesse sentido, em meados do século XIX, a política governamental adotada para estimular a produção açucareira foi a de desvalorização cambial para o açúcar ganhar competitividade no mercado externo. Por outro lado, esta política elevava os preços das importações de equipamentos necessários à modernização da produção brasileira.

Contudo, para fazer frente à concorrência dos demais produtores mundiais de açúcar, o setor nacional se viu obrigado a se modernizar. Neste sentido, Vian (2003, p. 65) relata que o

fator determinante que desencadeou o início do processo de modernização da agroindústria canavieira nacional, ocorrido em meados da década de 1870, foi o acirramento da concorrência externa que levou ao fechamento de importantes mercados para o açúcar brasileiro. A solução encontrada nesse período foi a implantação de unidades de processamento de cana denominadas Engenhos Centrais e a sua realização se deu por meio da concessão de subsídios governamentais aos empresários empenhados em fazer a modernização. Sobre esse fato, Soares (2000, p. 29) comenta que: “Na década dos setenta do século XIX, o Governo Imperial procura fomentar a modernização da velha indústria açucareira nacional, com o objetivo de reconquistar para o açúcar do Brasil posição proeminente no mercado internacional”. Para explicar as condições e a forma de instalação desses engenhos centrais, uma breve abordagem do assunto no tópico a seguir.

1.4 A implantação e o fracasso dos Engenhos Centrais

Com o crescimento progressivo da importação do açúcar cubano pelos Estados Unidos e com a constante elevação do consumo de açúcar de beterraba na Europa, no decorrer do século XIX, restava ao setor canavieiro nacional duas alternativas: deixar de exportar o açúcar ou reagir frente à concorrência e se modernizar, implantando um processo de fabricação nos moldes capitalistas.

Neste sentido, Soares esclarece que:

As dificuldades do produto brasileiro no mercado externo decorriam, na época, não somente da concorrência da beterraba, mas também da do próprio açúcar de cana produzido em Cuba, Egito, Java e Martinica, mediante as mais avançadas técnicas de então, enquanto no Brasil permanecia, com algumas melhoras, a velha técnica do período colonial.

A experiência vitoriosa desses países na produção de açúcar, decorrente em grande parte, segundo se admitia, da divisão das tarefas do cultivo e da transformação industrial, inspira o Governo Imperial a estimular a instalação de engenhos centrais no Brasil, por meio da concessão da garantia de juros de até 7% ao ano sobre o capital investido, e de outros favores, às companhias que se propusessem a organiza-los.

O ponto de partida prático da política de *centralização* industrial é o decreto nº 2.687, de 6 de novembro de 1875, do Governo Imperial. Mediante este decreto, o Governo ficava autorizado, conforme o que dispunha o Art. 1º, *para garantir os juros até 5% ao ano e a amortização de letras hipotecárias, emitidas por um Banco de Crédito Real, que se fundar sobre o plano traçado na Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864.* (SOARES, 2000, p. 29)

Ramos (1999 p. 55) relata que a primeira tentativa de modernização do setor se deu por meio da concessão de financiamento subsidiado pelo Estado ao capital estrangeiro para a implantação dos engenhos centrais. Esse modelo de modernização foi derivado da experiência

original de empresários franceses nas Antilhas e consistia em separar as atividades agrícola e industrial. Tal estratégia baseava-se na dissolução da característica mais marcante dos engenhos brasileiros que era a integração vertical para trás².

Queda (1972) descreve que o governo Imperial promulgou uma série de leis para estimular a fundação de engenhos centrais visando incentivar a industrialização da atividade canavieira. Dentre as mais importantes, o autor ressalta a lei de 6 de setembro de 1875 que reservava 30 mil contos de reis à indústria, concedendo garantias de juros ao capital que fosse investido. Essa medida demonstra que no entendimento do governo imperial era necessário realizar um grau elevado de concentração industrial da produção do açúcar brasileiro, a fim de fazer frente à concorrência externa.

A partir de 1877, teve início a fase intensiva de industrialização do setor com a fundação do Engenho Central de Quissamã, na província do Rio de Janeiro. Neste mesmo ano, na província de São Paulo, o primeiro engenho central inaugurado foi em Porto Feliz (QUEDA, 1972, p. 46-47). Como as construções desses empreendimentos exigiam grandes somas de capital, parte expressiva dos senhores de engenho não dispunha de recursos em escala suficiente para realizar o investimento e, portanto, uma alternativa que parecia viável era entregar a atividade industrial açucareira aos grupos capitalistas europeus. Queda (1972, p. 47-49) explica que a saída para o governo imperial foi buscar financiamento externo semelhante ao modelo empregado na construção das estradas de ferro, que consistia em atrair investimentos estrangeiros com garantias de juros por parte do governo, principalmente na fase de implantação, o que explica a forte presença de grupos ingleses e franceses no empreendimento. Amparados oficialmente pelo Imperador, vários engenhos centrais são instalados e rapidamente o número de unidades pelo o país aumenta. Soares (2000, p. 47) ainda revela que no período em questão a agroindústria canavieira foi marcada pela presença de capitais estrangeiros devido à debilidade do capital nacional, num contexto em que a exportação de capitais das grandes potências capitalistas estava se expandindo, fundamentalmente por meio da Inglaterra.

A implantação dos engenhos centrais em São Paulo se deu concomitantemente ao restante do país:

Em São Paulo, a primeira concessão de garantia de juros e de outros favores para a instalação de engenho central fez-se logo no primeiro semestre de 1876. Pelo decreto nº 6.191, de 3 de maio de 1876, o Governo Imperial, de

² Integração vertical para trás ocorre quando uma firma passa a produzir seus insumos ao invés de comprar de fornecedores, com objetivo de obter maior controle sobre o fornecimento da matéria-prima, visando garantir a quantidade e a qualidade desejadas. Ver Vian (2003, p. 29).

conformidade com os termos do Art. 2º do decreto nº 2.687, concedeu garantia de juro de 7% sobre o capital de 600:000\$000 (seiscentos contos de réis) e outros favores, para a construção de um engenho central no município de Capivari, a ser organizado por Joaquin Carlos Travassos e Bernardo Avelino Gavião Peixoto. (SOARES, 2000, p. 33)

Na sequência, Soares (2000, p. 43) descreve que em 1881, a situação geral dos incentivos e concessões para instalação dos engenhos centrais era a seguinte:

Decorridos seis anos de vigência da política de incentivos à fundação de engenhos centrais, as concessões distribuídas em todo o Império somavam apenas 19.700:000\$000 de capital garantido ou afiançado, restando ainda a distribuir, portanto, 10.300:000\$000. As concessões feitas para a Província de São Paulo atingiam 1.900:000\$000, ou seja, pouco menos de 10% do total nacional.

Porém, ainda no período imperial, o capital garantido ou afiançado continuou caindo em todo Brasil e particularmente em São Paulo, conforme observa Soares (2000, p. 44):

Entretanto, as frequentes declarações de caducidade das concessões, decorrentes das dificuldades já mencionadas, fizeram com que o capital garantido ou afiançado de 19.700:000\$000, em 1881, para todo o Império, se reduzisse a 8.300:000\$000 em 1888 e, portanto, que a distribuição de garantia ou fiança por fazer tenha se elevado de 10.300:000\$000, em 1881, para 21.700:000\$000 em 1888. O capital garantido ou afiançado na Província de São Paulo caiu, no mesmo período, de 1.900:000\$000 para 700:000\$000.

No decorrer das últimas décadas do século XIX, Queda (1972, p. 49) salienta que, além da garantia de juros de 7% para os investidores nos engenhos centrais, foram outorgados outros benefícios para incentivar o processo industrial do açúcar, tais como: isenção de diretos e do pagamento de 5% sobre fôrmas e passadeiras para purgar açúcar (20 de março de 1885); a liberação de autorização para explorar engenhos centrais (decreto nº 10.165 de 12 de janeiro de 1889); a concessão de prêmios pelo governo republicano para aperfeiçoar as fábricas de açúcar no Brasil (decreto nº 819, de 4 de outubro de 1890); supressão da fiscalização dos engenhos centrais (decreto nº 2.425, de 2 de janeiro de 1897).

Contudo, segundo Soares (2000, p. 44):

No fim do Império, os resultados obtidos com a política de fomento à instalação de engenhos centrais eram pouco animadores. Proclamada a República, o Governo Provisório apressa-se a ampliar as concessões de favores para a organização desses estabelecimentos. Pelo decreto nº 525, de 26 junho de 1890, elevou-se ao dobro o capital de 30.000:000\$000 sobre o qual o decreto nº 2.687, de 6 de novembro de 1875, autorizava o Governo a dar concessões da garantia de juros para o estabelecimento de engenhos centrais.

Como resultado, em 1890, a Tabela 1.5 registra a existência de oitenta e sete concessões para montagem de engenhos centrais no Brasil, não obstante, o número de unidades em funcionamento era inferior.

Tabela 1.5 - Distribuição das concessões para montagem de engenhos centrais no Brasil – Situação em 1890

Estados e Distrito Federal	Fábricas em atividade ou projetadas	Capital Garantido
Pernambuco	21	15.950:000\$000
Bahia	15	7.700:000\$000
Espirito Santo	3	2.250:000\$000
Rio de Janeiro	9	7.500:000\$000
Alagoas	8	6.000:000\$000
Sergipe	8	5.000:000\$000
São Paulo	7	4.000:000\$000
Maranhão	4	3.000:000\$000
Paraíba	4	2.950:000\$000
Rio G. do Norte	3	2.250:000\$000
Minas Gerais	2	1.500:000\$000
Santa Catarina	1	1.200:000\$000
Distrito Federal	1	600:000\$000
Pará	1	400:000\$000
Totais	87	60.300:000\$000

Fonte: Elaborado a partir Carli (1943, p.52).

Entretanto, Soares (2000, p. 41-42) afirma que grande parte das concessões para estabelecimento dos engenhos centrais não tiveram êxito. Tal fato se explica tanto pelos desdobramentos da crise econômica que atingiu o país a partir de 1875, como também pela falta de idoneidade de alguns concessionários, cujo objetivo era apenas em vender suas concessões a terceiros.

Em seguida Soares (2000, p. 45) afirma que:

As providências adotadas pelo Governo Republicano, no sentido de ampliar o número de concessões e o montante global do capital garantido, não surtiram, porém, os efeitos desejados. As 87 concessões existentes e o capital garantido de 60.300:000\$000, em 1890, reduziram-se a 54, com o

capital de 40.050:000\$000, em fins de 1891, devido à declaração de caducidade de 33 concessões com o capital de 20.250:000\$000. A caducidade dos favores resultou do fato de que os concessionários não haviam cumprido fielmente a observância das cláusulas dos contratos a que se tinham obrigado. E já em 23 de abril de 1892, através do decreto nº 798, da mesma data, foi aceita pelo Governo Republicano a desistência de garantia de juros da Companhia Agrícola de Campos, ficando, assim, o número de concessões reduzido a 53 e o capital garantido pelo Estado, a 38.950:000\$000. Em São Paulo, as concessões ficaram reduzidas a 4: Companhia Engenho Central de Lorena, com o capital garantido de 700:000\$000; Companhia Engenho Central de Capivari, com 550:000\$000; Companhia Engenho Central Paulista (município de Porto Feliz), com 400:000\$000; e Firmino Joaquim Ferreira da Veiga (em Ubatuba), totalizando 2.400:000\$000. Por outro lado, somente os três primeiros engenhos mencionados encontravam-se em atividade na época.

A última concessão para instalar um engenho central foi dada a Antônio Ferreira da Silva Carneiro pelo decreto nº 175, em 25 de abril de 1891, em São Paulo (SOARES, 2000, p. 46). Porém, de acordo com as especificações das cláusulas desse decreto, não se tratava mais de um engenho central propriamente dito, mas de um novo tipo de organização, uma vez que a fábrica de açúcar poderia produzir sua própria cana. Diante disso, o autor atribui que o término efetivo dessa experiência dos engenhos centrais se deu no ano de 1890, pois se considera que, após esse período, a política de incentivos para implantação desses engenhos foi praticamente abandonada pelo governo.

No que se refere às inovações técnicas e econômicas propostas com a implantação dos engenhos centrais, Queda (1972, p. 47-48) afirma que o seu funcionamento estava assentado na separação das atividades agrícola e industrial. Buscava-se com isso a racionalização da fabricação do açúcar através de um reduzido número de unidades fabris com alta capacidade de produção. A ideia básica de separar as atividades de produção fabril e agrícola significava na prática que o controle da parte industrial ficaria com os grupos ligados ao capital estrangeiro, enquanto que os senhores de engenho passariam a meros fornecedores de cana. O autor cita a aprovação do decreto nº 10.393, de outubro de 1889, com o objetivo claro de regulamentar a relação entre os engenhos centrais e seus fornecedores (QUEDA, 1972, p. 49).

Em função disso, esse sistema acabou suscitando uma série de conflitos entre os fornecedores de cana e o setor industrial dominado por grupos capitalistas europeus. Um dos fatores que mais dificultava tal relação era o custo elevadíssimo do transporte da cana-de-açúcar, associado às suas características específicas, pois não pode ser armazenada e quando cortada deveria ser processada rapidamente. Além disso, os contratos tinham, em geral, prazo de cinco anos, ao passo que o preço da cana estava sujeito a variações frequentes do valor da

cotação do açúcar, o que implicava em outro importante ponto de atrito entre as duas categorias acima mencionadas.

O resultado desses conflitos provocou uma constante irregularidade no fornecimento da cana que inviabilizou a produção de açúcar com custos competitivos e acabou comprometendo o funcionamento dos engenhos centrais. Outra causa do fracasso desse modelo produtivo foi a proximidade com os engenhos banguês³, que acabou sendo uma alternativa aos fornecedores sempre que os preços oferecidos fossem considerados baixos.

Sobre esse assunto, Queda (1972) observa que uma das características da expansão do capitalismo industrial é a subordinação da atividade agrícola às necessidades da indústria. Porém, o autor considera que nesse caso específico do setor canavieiro ela falhou, pois, embora tenha havido oficialmente uma separação entre as atividades da agricultura e da indústria, não se conseguiu na prática subordinar a produção da cana às necessidades dos engenhos centrais.

No que diz respeito à experiência dos engenhos centrais em São Paulo, foram adotadas tecnologias para fabricação de açúcar. Essas inovações foram consideradas avançadas para a época, pelo menos no que diz respeito às informações relativas aos engenhos centrais de Capivari e Lorena. Entretanto, em 1891, o nível de atividade das três fábricas existentes em Lorena, Capivari e Porto Feliz, sob essa forma de organização já era muito baixo. Na safra de 1890/91, a quantidade de açúcar total produzida por esses estabelecimentos se mostrava inexpressiva diante das necessidades de consumo do estado de São Paulo. Além do pequeno volume de produção, verificou-se também o baixo rendimento industrial de açúcar em relação ao peso da cana nos engenhos centrais de Lorena, Capivari e Porto Feliz (SOARES 2000, p. 49).

De acordo com Ramos (1999), os engenhos centrais de São Paulo e do Nordeste tiveram problemas semelhantes no que diz respeito às discontinuidades do abastecimento de cana. Mas explica que para a região do Nordeste, a irregularidade do fornecimento de matéria prima não foi o único motivo do fracasso. O autor atribui também às origens históricas do setor no Brasil, que se assentou sob uma estrutura de poder socioeconômico e político extremamente concentrador. O autor menciona que no caso de Pernambuco houve forte resistência dos tradicionais senhores de engenho para abrirem mão do controle de todo o processo produtivo.

³ O engenho banguê é geralmente a definição que se dá a uma unidade tradicional de produção de açúcar bruto em pequena escala e com a utilização de técnicas rudimentares, que competiam em vantagem com as usinas por produzirem um açúcar de qualidade inferior, porém mais barato. Ver Meira (2007, p. 109).

[...] essa tentativa de inovação esbarrou na estrutura de poder e de dominação socioeconômica e política que marcava a produção açucareira. Uma estrutura que se assentava na concentração e monopólio da propriedade fundiária. Isto ficaria mais claro a partir do final do século, com o advento da República.

Mais uma vez, comprovava-se um relativo descolamento entre a base material de produção e os valores que sustentam a sociedade. No caso da cana de açúcar, os novos elementos políticos trazidos pelo regime político recém constituído não chegaram a modificar o substrato produtor. A economia brasileira ingressaria no período republicano mantendo intacta a estrutura de dominação vigente no interior do complexo canavieiro, uma estrutura herdada do período colonial e que passara incólume pelo Império. (RAMOS, 1999, p. 67)

Diante do que foi acima exposto, pode-se afirmar que a política de implantação dos engenhos centrais em todo Brasil e particularmente em São Paulo falhou tanto pela escassez de capital que passava o país no período, como também pela falta de idoneidade de muitos concessionários cujo único interesse era realizar uma atividade de especulação mercantil e, finalmente, pela irregularidade no fornecimento da cana provocado pelo conflito entre fornecedores e as unidades fabris.

Portanto, constata-se que a modernização da agroindústria canavieira, tanto âmbito nacional como no caso de São Paulo, não se consolidou durante o período da experiência dos engenhos centrais (1877-1890), mas, como se verá a seguir, tal modernização vai se processar somente através do surgimento das usinas com a incorporação de grandes extensões de terra, ficando dessa forma mantida a principal característica do setor: a integração vertical para trás.

1.5 A modernização das usinas e a supremacia do mercado interno como base de expansão: de 1890 a 1930

Como o abordado, com o malogro da tentativa de implantação dos engenhos centrais no país, não se conseguiu subordinar da atividade agrícola às necessidades da indústria açucareira. Em decorrência disso, a modernização da agroindústria canavieira nacional vai ser realizada com o estabelecimento das usinas, cuja estrutura se caracteriza pelo reagrupamento do cultivo da cana e da produção industrial do açúcar. Queda (1972, p. 51) explica que nos primeiros anos do processo de formação, as usinas lutavam contra as dificuldades relacionadas ao fornecimento da cana. Com receio de que faltasse matéria prima para a fabricação do açúcar, as usinas buscaram adquirir e anexar novas áreas, afim de não apenas garantir reservas para suas futuras expansões da produção canavieira, como também para evitar que uma outra unidade produtiva concorrente se instalasse numa área muito próxima. Dessa maneira se processou a formação do chamado *latifúndio da usina*. Entretanto, o autor

pondera que não interessava aos usineiros a total eliminação do fornecedor, pois consideravam importante dividir os riscos da plantação, tendo em vista que a parte industrial, apesar das bruscas variações no preço do açúcar, era mais segura do que a produção agrícola.

De fato, na medida em que se constatou a inviabilidade dos engenhos centrais, tornou-se possível o estabelecimento de grandes unidades produtivas (usinas) que reunia as atividades agrícola e industrial. Um processo que ganhou mais força a partir de 1890, tanto em São Paulo como em outras regiões canavieiras do país, contribuindo decisivamente para evolução da concentração fundiária das usinas. Para ilustrar esse fato, no caso específico de São Paulo, Queda (1972, p. 84) nos relata que:

A Usina Piracicaba, fundada em 1882⁴ e comprada por um grupo francês após o colapso dos engenhos centrais, já possuía, em 1890, cerca de 3.705 ha de terras próprias, mais 883 ha de terras arrendadas; a Usina Vila Raffard, após a sua compra, em 1899, pelo mesmo grupo francês, possuía 1.200 ha de terras; a de Porto Feliz, também comprada pelo grupo francês, possuía 764 ha de terras sendo 600 ha de terras próprias e 164 ha arrendadas; o Engenho Lorena, fundado em 1884 e comprado pelo mesmo mencionado grupo, em 1901, contava com 2.000 ha; Monte Alegre, no início do século atual possuía 2.228 ha de terras; o Engenho London tinha cerca de 1.200 ha de cana, em 1904; Indaiá possuía 1.200 ha de terras ao final do século (1898); a Funil *Esther* possuía, em 1905, 8.915 ha de terras; o Engenho Freitas contava com as áreas de 2 fazendas, totalizando 2.950 ha.

Apesar de o processo ter desencadeado a aquisição de grandes extensões de terras por essas usinas, Soares (2000, p. 63) explica que no início dos anos 1910, a produção de cana própria era ainda insuficiente para a produção de açúcar. Em decorrência disso, boa parte das usinas paulistas recorria aos plantadores e fornecedores para adquirir a sua matéria prima, fundamentalmente dos colonos.

A Société Anonyme de Sucreries Brésiliennes, proprietária das usinas Piracicaba, Vila Raffard, Porto Feliz e Lorena, possuía, então, propriedades agrícolas em cinco municípios. Apesar disso, abastecia seus estabelecimentos fabris, em grande parte, com matéria-prima produzida por plantadores e fornecedores de cana. (SOARES, 2000, p. 63)

Mais adiante o autor relata que:

No primeiro quartel do século XX, o cultivo da cana-de-açúcar ia se generalizando, com a multiplicação dos canaviais, em grandes ou pequenas áreas, para abastecer a produção do açúcar ou sustentar uma indústria menor. A paisagem ia se manchando de canaviais, que se estendiam ao lado das

⁴ Soares (2000, p. 35) relata que a concessão para construção do engenho central de Piracicaba se deu através do decreto nº 8.089 de 7 de maio de 1881, cujos sócios da companhia eram: Estevam Ribeiro de Souza Rezende, Antônio Correia Pacheco e Joaquim Eugênio do Amaral Pinto. Portanto quando Queda (1972) menciona que o ano de fundação da Usina de Piracicaba em 1882, o autor está se referindo ao ano da constituição do engenho central que deu origem a usina.

usinas, nos terrenos dos fornecedores, nas fazendas e nos sítios. Cidades novas, surgidas do avanço das frentes pioneiras que marchavam com o café, tornavam-se mercado para produtos originários da cana, que antes eram fabricados em nível de subsistência. (SOARES, 2000, p. 67)

No período em questão, a conjuntura econômica mundial passava por sucessivas crises, cujos efeitos influenciavam diretamente os rumos da economia nacional como um todo e particularmente condicionavam os níveis da atividade da agroindústria canavieira. Assim, como se não bastasse a crescente queda das exportações que o açúcar brasileiro vinha sofrendo desde a primeira metade do século XIX, a produção açucareira nacional sofreu um novo abalo com redução das quantidades exportadas, diante da crise que atingiu a economia europeia no início de 1890 a 1894. A recuperação das exportações do produto veio em 1895 com a retomada da economia europeia. Porém, essa retomada durou pouco e logo no início do século XX uma nova crise atingiu as economias europeia e norte-americana. Só que desta vez, houve consequências mais dramáticas para o açúcar brasileiro que, sem condições de competir, foi eliminado do mercado mundial. O Brasil ficou, a partir de então, caracterizado como um produtor marginal de açúcar, ou seja, o país só era capaz de exportar em momentos de escassez do produto no mercado, como foi o caso do período da Primeira Guerra (QUEDA, 1972, p. 52-53).

Entretanto, a crise internacional não foi a única responsável por eliminar o açúcar brasileiro do mercado mundial:

Essa decadência não é fruto apenas dos movimentos de conjuntura da economia capitalista mundial: a impossibilidade do Brasil voltar a participar do mercado mundial, quando em 1905 aparecem condições favoráveis, se explica também pelo fato do nosso setor açucareiro não ter sido capaz de acompanhar o surto tecnológico inovador que se processava na indústria açucareira mundial. (QUEDA, 1972, p. 53)

Contudo, a produção brasileira de açúcar não parou de se expandir, haja vista que sua base de essa expansão passou a ser o mercado interno. Queda (1972, p. 54) menciona que em 1905 o consumo interno do açúcar representava 72% da sua produção.

Com relação aos desdobramentos dessas mudanças ocorridas no mercado açucareiro, Queda (1972, p. 57-58) destaca que, no período, o Brasil se encontrava dividido em economias regionais ligadas ao comércio exterior e pouco articuladas internamente e a substituição do mercado internacional pelo mercado interno de açúcar foi responsável por desvincular paulatinamente a região Nordeste de uma divisão de trabalho internacional para inseri-lo numa divisão nacional. Nessa nova situação, a região continuava a ser um fornecedor de alimentos e matérias primas, só que agora para atender o mercado interno. Como esse era

mais restrito e menos dinâmico que o internacional, a mudança comprometeu o dinamismo do crescimento do setor açucareiro nordestino.

De todo modo, foi sob a égide do mercado interno que o crescimento do setor açucareiro nacional se consolidou, adquirindo paulatinamente características cada vez mais industriais. Em 1910, o Brasil já contava com 187 usinas distribuídas pelo território nacional, cujo capital investido representava uma soma de 73.293:000\$000, conforme pode ser observado na Tabela 1.6. Este processo contribuiu diretamente para melhorar a qualidade do açúcar e apontava para o avanço da produção açucareira nacional dentro de um nível técnico nos moldes industriais.

Tabela 1.6 - Distribuição das Usinas de Açúcar pelos Estados do Brasil, 1910

Estados	Número	Valor
Alagoas	6	3.150:000\$000
Bahia	7	3.714:000\$000
Maranhão	3	1.682:350\$000
Mato Grosso	5	2.500:000\$000
Minas Gerais	3	1.000:000\$000
Paraíba	5	1.430:000\$000
Pernambuco	46	18.737:000\$000
Piauí	1	200:000\$000
Rio Grande do Norte	4	630:000\$000
Rio de Janeiro	31	21.450:000\$000
Santa Catarina	2	500:000\$000
São Paulo	12	9.356:000\$000
Sergipe	62	8.947:958\$000
Total	187	73.293:338\$000

Fonte: Elaborado a partir de Gileno de Carli apud Queda (1972, p. 55).

Para se compreender o papel do mercado nacional na produção do açúcar no período, importa relatar que o desenvolvimento da cafeicultura veio consolidar a posição econômica de São Paulo e do Rio de Janeiro como os maiores mercados consumidores do país. Queda (1972, p. 59) afirma que a expansão cafeeira foi o motor responsável pelo grande fluxo de imigrantes estrangeiros e mesmo brasileiros para a região Centro-Sul, aliado ao fato de que esta população se encontrava integrada numa economia de mercado, diferentemente do que ocorria no Nordeste. Esse fato assegurava para a região um ambiente favorável para o desenvolvimento das indústrias locais, pois havia a garantia de um amplo mercado para

absorver seus produtos. Como consequência, a evolução industrial de São Paulo assumiu a liderança já nas duas primeiras décadas do século XX.

São Paulo e Rio de Janeiro importavam grandes quantidades do açúcar nordestino, principalmente de Pernambuco.

São Paulo, em 1908, importava pelo Porto de Santos a quantia de 37.375.711 Kilos de açúcar, passando para 74.825.042 Kilos (cerca de 1.233.000 sacas) em 1914, enquanto sua própria produção era estimada em 420.500 sacas para safra de 1914. (QUEDA, 1972, p. 57)

Conforme mencionado, ainda no século XIX, o estado de São Paulo passou a ser um importador de açúcar quando a produção de café avançou e interrompeu a expansão da cana. Contudo, a cafeicultura não se constituiu numa atividade excludente, pois sempre conviveu com outras culturas, inclusive com a própria cana. Observa-se que já no início do século XX, São Paulo importava do Nordeste cerca da metade do açúcar que consumia. Para ilustrar esses desdobramentos, Ramos (1999, p. 78) destaca que: “A produção paulista, que equivalia 7,2% da produção brasileira em 1902/3, caiu para 4,4% em 1920/1, antes, portanto, do estrago que o mosaico causara nos canaviais paulistas entre 1923 e 1926”.

Observando a dinâmica do setor agroindustrial canavieiro do estado de São Paulo, torna-se importante a evolução da sua área cultivada no período em questão. Soares (2000, p. 57) explica que diante das graves e sucessivas crises do café a partir da última década do século XIX, os agricultores de São Paulo passaram a cultivar em maior escala produtos com crescente procura no mercado interno. A cultura da cana de açúcar se encontrava entre as opções consideradas como uma alternativa à produção cafeeira. Portanto, as baixas com os ganhos dos negócios do café acabaram em certo sentido favorecendo o aumento da cultura canavieira em São Paulo, fundamentalmente naquelas regiões consideradas produtoras tradicionais.

Para ilustrar o avanço do cultivo de outros produtos, dentre eles a cana, em detrimento do café, ressalta-se os seguintes dados mencionados por Soares (2000, p. 57):

Conforme estimativas da Secretaria da Agricultura, o crescimento absoluto e relativo da área cultivada desses produtos, assim como seu volume de produção, entre as safras de 1894/95 e 1914/15, deu-se em ritmo bastante acelerado e muito superior ao do café e ao do conjunto da lavoura estadual. Assim, entre as safras de 1894/95 e 1914/15, enquanto a área cultivada com café elevou-se do índice 100 para 268 e a do conjunto da lavoura estadual de 100 para 354, a de arroz cresceu de 100 a 1919; a da cana-de-açúcar; de 100 para 662; a do feijão, de 100 para 591; e a do milho, de 100 para 500. Em termos percentuais, a participação da área cultivada com café caiu de 68%, na safra 1894/95, para 51,6%, na 1914/15. No mesmo período, a participação do arroz elevou-se de 0,9% para 5%; a da cana-de-açúcar, de

1,7% para 3,1%; a do feijão, de 6,9% para 11,5%; a do milho, de 18,1% para 25,6%.

Em termos absolutos, a área cultivada com cana-de-açúcar elevou-se de 9.365 hectares na safra 1894/95, para 25.908, na safra 1900/01; 48.719, na 1904/05; 49.745, na 1910/11; e 61.952 na 1914/15.

Consequentemente, esse aumento da área cultivada com cana no período revela uma decorrência direta do crescimento da produção de açúcar no estado. Com base nas informações da Secretaria da Agricultura, Soares (2000, p. 60) apresenta os seguintes números sobre a evolução da produção do açúcar paulista comparativamente a de outros produtos agrícolas, incluindo o café:

No período que vai da safra 1894/95 à safra 1914/15, segundo, ainda, os dados da Secretaria da Agricultura, enquanto o volume da produção de café cresceu de 4.107.486 sacas de 60 kg para 9.206.507 (124%), o do açúcar aumento 96.000 sacos de 60 kg para 540.289 (463%); o do arroz, de 78.780 sacas de 60 kg para 1.007.044 (1.178%); o do feijão, de 330.000 sacas de 60 kg para 2.599.350 (668%); o do milho, de 2.600.000 sacas de 60 kg para 10.917.720 (320%).

As informações acima referidas contemplam o contexto nacional e regional e ajudam a revelar as condições em que deu a expansão da agroindústria canavieira no estado de São Paulo durante toda a Primeira República. Além da disponibilidade de solo e clima adequado para expansão do cultivo da cana, deve-se levar em conta que no estado de São Paulo o crescimento da produção açucareira no período era, com frequência, motivado pelas crises do setor cafeeiro. Dessa forma, parte do capital antes investido na cultura cafeeira tendia a ser direcionada para a agroindústria canavieira.

Afora isso, foi decisivo para a expansão da produção açucareira paulista a criação, em 1910, da proteção tarifária do açúcar produzido no estado. A partir dessa data, os produtores paulistas foram beneficiados com uma redução de 40% sobre a tarifa comum, de modo que o açúcar produzido em São Paulo ficava protegido da concorrência fluminense e nordestina (MEIRA, 2007, p. 160).

Como consequência, no início da década de 1910, em São Paulo já havia uma quantidade razoável de usinas relativamente bem aparelhadas, com rendimento industrial médio superior ao restante do país, embora quando comparado com outros principais países produtores de açúcar a partir da cana, o nível desse rendimento era considerado baixo (SOARES, 2000, p. 70).

Em 1911, o estado de São Paulo já possuía um parque usineiro relativamente bem equipado e contava com 14 usinas açucareiras em funcionamento distribuídas por 12

municípios, que se encontravam predominantemente localizadas no oeste paulista. Em Campinas, localizava-se a Usina Esther; em Piracicaba, as Usinas Piracicaba e Monte Alegre; em Capivari, a Vila Raffard; em Porto Feliz, a Porto Feliz; em São Simão, a Amália; em Araraquara, a Freitas; em São José do Rio Pardo, a Itaiquara; em Sertãozinho, a Schmidt; em Jaboticabal, a Pimentel; em Franca, a Indaiá e a Cachoeira; em Pirassununga, a da Barra; e em Lorena, a Lorena (SOARES, 2000, p. 69). Portanto, observa-se que a concentração geográfica das usinas se dava no oeste do estado. Assim, é possível relacionar que o crescimento e a expansão da agroindústria açucareira paulista se deu nas áreas cafeeiras, beneficiando-se de uma estrutura já montada.

Com relação ao nível técnico e capacidade produtiva das quatorze usinas, pode-se perceber que havia uma grande disparidade entre elas, fundamentalmente quando a comparação se dá entre a maior e a menor usina. Neste aspecto, Soares (2000, p. 69) aponta que:

O nível da técnica e da capacidade produtiva desses estabelecimentos variava, porém, desde o das usinas da Barra e Cachoeira, cuja capacidade diária de moagem era de 20t e 38t de cana, respectivamente, até o da usina Piracicaba, que podia moer 500t em 24 horas. E, enquanto a menor usina paulista da época, a da Barra, produziu, em 1911, 600 sacos de açúcar, a maior, a Piracicaba, produziu 95.850 sacos. Em conjunto, a capacidade diária de esmagamento das 14 usinas situava-se, naquele ano, em torno de 3.000t de cana, enquanto o volume total de açúcar produzido por esses estabelecimentos girava em torno de 300.000 sacos de 60 kg, ou seja, o equivalente à produção anual de uma pequena usina açucareira paulista de 1970.

Outros dados que parecem demonstrar disparidades entre os estabelecimentos se referem à diferença entre a proporção dos capitais que constituíam as usinas paulistas. Uma vez que a soma do capital das usinas Piracicaba, Vila Raffard, Porto Feliz e Lorena, que pertenciam à *Société Anonyme de Sucreries Brésiliennes* correspondia a 36% do capital total das quatorze usinas, ao passo que o capital da usina da Barra representava menos de 1% da soma dos capitais constituído pelo conjunto das usinas. Para ilustrar a proporção relativa do capital dessas usinas, Soares (2000, p. 70) revela que:

O capital dos quatorze estabelecimentos era cerca de 10.500:000\$000, dos quais, segundo estimativa de Frederic H. Sawyer, 3.780:000\$000 pertenciam às quatro usinas da *Société Anonyme de Sucreries Brésiliennes*: A Piracicaba, a Vila Raffard, a Porto Feliz e a Lorena. Enquanto o capital da usina da Barra chegava a 70:000\$000, o da Ester atingia a cifra de 2.000:000\$000.

A respeito da origem e composição dos capitais da agroindústria canavieira paulista, Ramos e Szmrecsányi (2002, p. 89) ressaltam que esse setor foi liderado, durante toda a Primeira República, pela empresa de capital estrangeiro mencionada, a *Société des Sucreries Brésiliennes*, proprietária de quatro usinas no estado de São Paulo. E ainda complementam ao afirmar que quase a totalidade das demais usinas teve sua origem na economia cafeeira, tanto pela diversificação das atividades como pela mudança de ramo, estimuladas pelas tendências baixistas do café no mercado internacional e pela substancial elevação dos preços internos do açúcar.

O número de usinas não sofreu grandes variações ao longo da década de 1910, assim na safra de 1917/18 encontrava-se em funcionamento no estado um total de 15 usinas de açúcar: Cachoeira, Dumont, Esther, Fortaleza, Guataparã, Itaquara, Junqueira, Monte Alegre, Pimentel, Porto Feliz, Santa Bárbara, Schmidt, Sucrerie Lorena, Sucrerie Piracicaba e Vila Raffard (SOARES, 2000, p. 69). Já no ano de 1920, observa-se uma redução desse número para 14 usinas, ou seja, a mesma quantidade que havia em 1911. Ademais, é relevante o fato de que no decorrer dos anos 1910 houve considerável aumento da capacidade de processamento diário das usinas. Em 1911, as 14 usinas existentes tinham uma capacidade de processar por volta de 3.000 t. de cana por dia, enquanto que em 1920, apenas 12 usinas davam conta de processar um volume de 4.270 t. de cana por dia (SOARES, 2000, p. 73).

No que se refere à participação das usinas na produção total de açúcar em São Paulo, torna-se relevante mencionar que no período da Primeira República, apesar do crescimento e modernização da produção através das usinas, constata-se a ampliação das engenhocas na produção açucareira paulista. Para ilustrar a evolução, em 1901, o volume de açúcar produzido pelas usinas ainda era pequeno e correspondia a 15,1% do total geral (RAMOS e SZMRECSÁNYI, p. 89). Segundo Soares (2000, p. 74), no ano de 1920, o açúcar de engenho representava cerca de 54,3% do volume total do açúcar produzido em São Paulo. Quando comparado com outros estados, São Paulo apresentava, naquele ano, uma produção de açúcar de usina (45,7%) abaixo de Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro, cuja proporção desse tipo de bem atingia 64,6%, 55,6% e 56,1%, respectivamente. Contudo, segundo Meira (2007, p. 164), devido à existência dessas engenhocas de açúcar bruto em São Paulo que foram criadas condições para o surgimento da Oficina Dedini em 1920, cujo papel foi fundamental na modernização da agroindústria canavieira paulista nos anos seguintes. Na sequência, decorrido um período de seis anos, em 1926, constatou-se a ocorrência de avanços significativos, frutos de melhorias tanto industriais como agrícolas, para o açúcar de usina produzido em São Paulo. Ramos e Szmrecsányi (2002, p. 90) relatam que as usinas paulistas

se tornaram proprietárias de quase um terço dos canaviais e foram responsáveis por produzir mais de 62% do total de açúcar no estado.

Outro fator que contribuiu para a expansão do setor agroindustrial canavieiro paulista na Primeira República era a sua posição geográfica (proximidade com o mercado consumidor), somado ao fato de que a acumulação de capitais em São Paulo se encontrava num estágio bem avançado quando comparado ao de outras regiões do país. Assim, a produção açucareira paulista se tornava mais competitiva que a de outras unidades da Federação, cujas despesas com o frete e impostos eram muito mais elevadas para fazer chegar o seu produto até o mercado consumidor de São Paulo. Neste aspecto, de acordo com Meira (2007, p. 162), além do ônus ao açúcar nordestino representado pelo alto frete, os produtores paulistas contavam ainda com a redução de 40% em relação às tarifas cobradas sobre o açúcar de outros estados.

Para melhor compreender os desdobramentos da evolução do setor agroindustrial canavieiro no Brasil, em geral, e em São Paulo, em particular, é importante discutir o comportamento do mercado do açúcar frente à conjuntura, no período em questão (1890-1930). Ramos (1999, p. 72) esclarece que, nessa época, os preços do açúcar apresentaram grande instabilidade. Uma das razões de tal instabilidade seria o surgimento de grupos de comerciantes e refinadores localizados na Região Sudeste que, beneficiados pela proximidade com o amplo mercado interno, passaram a manipular, de acordo com seus interesses, as relações entre a produção, os estoques e o consumo, ou seja, o abastecimento interno de açúcar ficava submetido ao predomínio do capital mercantil especulativo. Esse fato provocou entre os produtores e os refinadores-comerciantes “[...] a luta pelo controle do mercado interno, ou melhor, a luta pelo controle dos mercados urbanos em expansão” (RAMOS, 1999, p. 73).

De acordo com Meira (2007, p. 158), a luta pelo mercado interno resultou no surgimento de grandes oligopsônios no comércio atacadista, pois era na esfera da comercialização e do refino do açúcar que estavam as maiores possibilidades de ganho para os grandes capitais. Em São Paulo, era enorme o poder desses comerciantes-refinadores que nas décadas de 1910 e 1920 se uniram a um grande número de pequenos refinadores e formaram uma única empresa.

No conflito entre refinadores e fabricantes de açúcar, o estudo de Meira relata que os usineiros paulistas já eram grandes capitalistas e tentaram de diversos modos combater a ação especulativa desses comerciantes. Porém, havia grande dificuldade em quebrar esse vínculo, considerando que o principal entrave aos produtores era sua dependência em relação ao

crédito fornecido pelos comerciante-refinadores. Como consequência, a criação da Companhia União de Refinadores, criada em 1910, se tornou um sério entrave às usinas nacionais, sendo que, no período, as refinarias de São Paulo chegaram a somar um total de vinte e duas. Contudo, entre 1926 a 1932, a maior parte desses grupos foram excluídos e dois dos maiores grupos passaram a disputar o mercado atacadista de São Paulo: Matarazzo e União/Morganti (MEIRA, 2007, p. 158-159).

Concomitantemente ao ocorrido em São Paulo, a ação especulativa dos comerciantes de açúcar provocou reações por parte dos produtores também em outros estados. Sobre isso, Vian (2003) explica que com objetivo de enfrentar a ação especulativa desses grupos de comerciantes, bem como as crises de superprodução que acarretavam a queda nos preços do açúcar, os produtores pernambucanos criaram, em 1905, a Coligação Açucareira de Pernambuco. O objetivo era formar um estoque regulador através do estabelecimento de cotas de comercialização. No ano seguinte, a Coligação de Pernambuco, com a adesão de produtores da Bahia, de Alagoas e de Campos, tornou-se a Coligação Açucareira do Brasil.

Não obstante ao fato, tal associação de produtores fracassou por falta de consenso entre os agentes e pela incapacidade da organização de impor o cumprimento das regras estabelecidas, um típico problema de fragilidade institucional do setor.

A Coligação pode ser considerada como a primeira tentativa dos usineiros de se auto organizarem e gerirem as transações relativas à produção e à comercialização do açúcar no Brasil. Mas a autogestão dependia da cooperação voluntária de produtores, agentes comerciais e armazenadores, todos com interesses comerciais e regionais conflitantes. Isso impunha uma ameaça constante de desintegração dos acordos comerciais e produtivos. (VIAN, 2003, p. 70)

Ademais, o autor justifica que:

[...] a Coligação do Açúcar fracassou porque não conseguiu se auto impor (*enforcement*), como instituição, fazendo com que os empresários seguissem as condutas previamente estabelecidas. A Coligação falhou na geração de incentivos à cooperação entre os agentes e no estabelecimento de punições para aqueles que não seguissem as regras. Isso ocorreu porque o consenso entre os agentes era frágil e o Estado ainda não tinha mecanismos eficientes de intervenção setorial. (VIAN, 2003, p. 70-71)

Outro dado importante ocorrido no período se vincula aos desdobramentos causados pela Primeira Guerra Mundial, uma vez que o conflito prejudicou a produção europeia do açúcar de beterraba, gerando assim um novo impulso à exportação do açúcar brasileiro. Já os estados nordestinos, especialmente Pernambuco, se beneficiaram dessa melhora do mercado mundial. Por consequência, com a valorização dos preços a produção paulista também foi

estimulada, sendo que “A primeira Guerra Mundial criou para o Estado de São Paulo condições favoráveis para um crescimento mais rápido da cana: na safra de 1915/16 a produção sobe para 615.951 sacos de açúcar; em 1916/17 o total produzido é de 612.924 sacos” (QUEDA, 1972, p. 86). No entanto, o autor relata que já na safra de 1917/18 uma geada provocou a queda na produção paulista, contribuindo para um aumento significativo no preço do açúcar. Passados os efeitos da geada, a produção de açúcar em São Paulo voltou a crescer na safra de 1918/19, que atingiu o total 480.425 sacos de açúcar. O aumento da produção açucareira continuou nos anos seguintes até que na safra “[...] de 1921/22, alcança o índice mais elevado até então registrado em São Paulo, isto é, 729.459 sacos” (QUEDA, 1972, p. 86).

Tabela 1.7 - Variações dos preços do açúcar por saco, de 1914 a 1919

Ano	Variações nos preços do açúcar por saco de 60 kg	
	Valor Mínimo	Valor Máximo
1914	Cr\$ 18,50	Cr\$ 26,00
1915	Cr\$ 20,50	Cr\$ 40,00
1916	Cr\$ 34,00	Cr\$ 40,00
1917	Cr\$ 40,10	Cr\$ 40,20
1918	Cr\$ 50,60	Cr\$ 55,10
1919	Cr\$ 52,00	Cr\$ 68,00

Fonte: Elaborado a partir de Carli (1943, p. 76).

Os preços do açúcar no mercado interno também se elevaram por conta da drástica queda da produção paulista de açúcar entre 1923 e 1926, causada pelos efeitos do mosaico na lavoura canavieira naquele estado. Queda (1972, p. 87) relata que a partir da safra 1922/23, a cultura canavieira paulista ficou seriamente prejudicada pela infestação do mosaico, uma praga que foi detectada em 1923 nos canaviais do estado. Tem início um forte declínio da produção que culmina com um resultado de 155.348 sacos na safra de 1925/26. Neste ano, a posição da indústria açucareira de São Paulo ficou seriamente comprometida, pois o seu consumo previsto era de 2.500.000 de sacos de açúcar.

Em decorrência da constatação do mosaico nas lavouras de São Paulo, Queda (1972, p. 88) relata que:

Imediatamente, instalou-se em Piracicaba, Estado de São Paulo, uma Estação Experimental que começou a obra de soerguer a lavoura canavieira paulista objetivando a substituição, no mais breve tempo possível das variedades de canas afetadas pelo mosaico.

Neste sentido, Meira (2007, p. 165) ilustra que:

[...] o principal papel contra a propagação da moléstia foi feito pela Estação Experimental de Piracicaba. A principal defesa da Estação foi a renovação dos canaviais através de variedades de canas javanesas resistentes ao mosaico. O sucesso dessa medida se daria de forma rápida. Em 1923, quase não havia canas resistentes. Em 1924 já representavam 1%; em 1926 12% e, em 1928, 75%.

Sem dúvida, o vírus do mosaico foi responsável por provocar uma verdadeira devastação nos canaviais paulistas na década de 1920, conseqüentemente esse fato refletiu na diminuição da produção de açúcar no estado e provocou a valorização do produto no mercado interno. De acordo com Meira (2007, p. 165), a presença do vírus nas plantações paulistas foi identificada por José Vizioli, do Instituto Agrônomo de Campinas. Contudo, foi a Estação Experimental de Piracicaba que exerceu maior protagonismo no combate à doença, fundamentalmente promovendo a renovação dos canaviais com variedades de canas javanesas resistentes ao vírus.

De uma forma geral, o episódio do mosaico veio por a prova a capacidade do governo estadual em solucionar problemas desse tipo, denominados como *choques de oferta*. A atuação governamental foi firmada principalmente através da Estação Experimental de Piracicaba, revelando uma faceta importante da intervenção.

Esse bem-sucedido combate ao mosaico promoveu uma rápida recuperação da produção açucareira paulista. Num período de quatro anos, se deu a substituição da plantação de cana por variedades resistentes ao mosaico (QUEDA, 1972, p. 88). A produção de açúcar cresceu no estado de São Paulo transformando-o num grande centro produtor de açúcar no primeiro quinquênio da década de 1930.

Percebe-se que embora o mosaico tenha causado um enorme prejuízo à produção açucareira paulista, a renovação quase que integral dos seus canaviais criariam as bases para que ocorresse um grande aumento da produção de açúcar no estado, colocando sob ameaça o crescimento da agroindústria açucareira do Nordeste.

Na Tabela 1.8, observa-se o crescimento da produção paulista a partir de 1926/27, quando tem início os efeitos das ações tomadas para o combate do mosaico.

Tabela 1.8 - Produção de açúcar no Estado de São Paulo no decênio de 1926/27 a 1935/36

Anos	Produção em sacos de 60 kg
1926/27	375.930
1927/28	652.867
1928/29	845.980
1929/30	1.113.417
1930/31	1.108.510
1931/32	1.565.824
1932/33	1.673.998
1933/34	1.828.668
1934/35	1.844.496
1935/36	2.031.045

Fonte: Elaborado a partir do Anuário Açucareiro apud Queda (1972, p. 89).

No entanto, o golpe mais violento para a produção açucareira nacional veio da crise econômica mundial de 1929. Para agravar a situação, naquele ano houve um grande aumento da produção de açúcar no Brasil, verificado em todas as regiões produtoras. O reflexo da crise sobre o preço do açúcar foi evidente, pois “[...] em março de 1929, era de 76\$500 o saco, no Distrito Federal, cai para 26\$500 em outubro do mesmo ano, demonstrando na verticalidade da queda, uma profunda perturbação econômica, evidenciada na depreciação de 65% do valor do produto” (QUEDA, 1972, p. 92).

A contração do mercado internacional afetou em especial a produção de café que era nosso principal produto de exportação. Em decorrência da diminuição do volume das nossas exportações, o declínio no consumo interno foi inevitável. Naquele momento, o mercado nacional era de fundamental importância para o açúcar, isso fez com que as regiões produtoras acirrassem a disputa pelo mesmo espaço a fim de realizarem a sua produção. Essa situação conflituosa promoveu a desorganização da economia açucareira. “Mas essa desorganização foi sentida muito mais profundamente no Nordeste (Pernambuco e Alagoas fundamentalmente) e no estado do Rio, do que em São Paulo” (QUEDA, 1972, p. 92).

De uma forma global, segundo Queda (1972), São Paulo consolida sua supremacia industrial e econômica quando, após 1930, ocorre a abolição das tarifas interestaduais. Com perspectivas de lucros maiores, o Estado atraiu volume significativo de capitais tanto nacionais como do exterior. Com o aumento dos investimentos, atraiu também grande número de imigrantes estrangeiros e de outras partes do Brasil, concentrando um grande contingente populacional e favorecendo a indústria local em termos de economia de escala e reserva de mão de obra. Portanto, a partir de 1930, a evolução crescente da produção de açúcar no estado

de São Paulo pode ser analisada considerando o protagonismo que a região exerceu na formação do mercado nacional, ao mesmo tempo em que a crise na cafeicultura incentivou a expansão do cultivo de cana de açúcar.

Indubitavelmente, para a produção açucareira paulista, os efeitos da crise e da superprodução foram atenuados pela já referida proximidade com o amplo mercado consumidor. Nesse contexto, ganha força a ideia de que era necessário controlar a produção nacional de açúcar com o propósito de evitar a superprodução. A concretização dessa ideia veio com a Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder, dando início a um período de forte intervenção estatal na economia e particularmente no setor agroindustrial canavieiro nacional. Para uma melhor compreensão dessa nova fase que se inaugura, na sequência haverá um breve relato a respeito da evolução das políticas governamentais voltadas para o setor, e o modo pelo qual se deu a articulação entre o Estado e os produtores, nos vários períodos até culminar com a criação do IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool), em 1933.

1.6 A evolução da intervenção governamental junto ao setor e o ambiente institucional anterior à criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)

A compreensão da nova fase de aprofundamento da intervenção governamental junto ao setor que se deu a partir dos anos 1930 está ligada à evolução das relações entre o Estado brasileiro e a agroindústria canavieira nacional. Neste sentido, Queda (1972) apresenta uma análise da produção canavieira no Brasil a partir da relação que foi estabelecida entre o governo e os produtores.

As relações do Estado com o setor açucareiro se manifestaram desde a colônia, atravessando o Império e a República. Mas elas não ocorreram *ex abrupto*. Foram vacilantes, sendo em certos momentos protecionistas, liberais em outros, para chegarem, no início da década dos 30, a ser abertamente intervencionistas. (QUEDA, 1972, p. 5)

Logo após a independência do país, o setor foi marcado por uma política liberal no contexto internacional da época, onde o Estado brasileiro deixou para a iniciativa privada a tarefa tanto de implantação das unidades produtivas, como de comercialização do produto, criando incentivos pontuais para a modernização tecnológica e a exportação.

Com o advento da República, a fase liberal ganhou força, culminando com uma política de modernização do processo tecnológico caracterizado pela implantação da Estação Experimental de Campos - RJ. Por último, na quarta fase, Queda (1972) situa o período que sucedeu à crise de 1929, onde o Estado, mobilizado por um novo contexto internacional,

passou a ter uma forte atuação de intervenção direta no setor sucroalcooleiro brasileiro, tomando medidas tanto de controle quanto de planejamento da produção açucareira.

Vian (2003) pontua que durante as primeiras décadas da República no Brasil se acentuou a política de liberalismo estatal no setor canavieiro, marcada pela atribuição ao setor privado à responsabilidade de produção e comercialização. Este fato acabou gerando crises de produção e conflitos entre os agentes do setor. É importante destacar também que, no período em questão, a cooperação entre os agentes do setor se dava apenas em momentos de preços baixos do açúcar e excesso de produção. Em contrapartida, o comportamento oportunista de alguns agentes surgia em momentos nos quais era possível alcançar preços mais vantajosos. Isso explica, pelo menos em parte, a dificuldade que o setor experimentou ao tentar se autorganizar.

Os agentes buscaram e conseguiram manter uma inércia institucional, mas os produtores da região Nordeste não queriam perder espaço no mercado interno de açúcar, enquanto que os produtores de São Paulo contavam com a vantagem de estarem mais próximos do mercado consumidor e podiam praticar preços competitivos. Contudo, os produtores nordestinos não conseguiram conter a expansão da produção paulista, que ganhou impulso no final dos anos 1920, após a superação do episódio do mosaico, acelerando o seu crescimento após 1930, conforme pode ser observado na Tabela 1.8. A fase de liberalismo estatal junto ao setor tornou possível aos agentes decidirem o quanto produzir e comercializar, mas esta liberdade também foi a causa de crises e conflitos entre os diversos agentes e acabou aprofundando a dicotomia de interesses entre os usineiros paulistas e do Nordeste. Esse período, que vai do final do século XIX até as primeiras décadas do XX, ficou caracterizado por uma expansão horizontal da produção e pela manutenção de certas características da estrutura produtiva do setor, contribuindo de certa forma para reforçar aquele ambiente institucional, que era a base da ineficiência técnica. Não obstante, esta expansão foi capaz de garantir a acumulação de capital no curto e médio prazo.

Conforme Szmrecsányi (1976), o processo de intervenção governamental no setor, que antecedeu a criação do IAA, foi sendo introduzido de forma gradual. Ele surgiu da demanda dos próprios produtores, antes mesmo da Primeira Guerra, para que o Estado regulasse os diversos conflitos existentes entre os agentes do setor. Num contexto marcado por incertezas dos preços do açúcar, acirravam-se as disputas internas pelos diferentes atores. Szmrecsányi (1976, p. 149) assinala que: “Por ocasião da IV Conferência Açucareira, realizada em 1911 na cidade de Campos (RJ), os produtores de açúcar sugeriram explicitamente ao Governo que interviesse no subsetor”. Tal intervenção se daria por meio da compra da produção excedente

de açúcar pelo Governo, destinando-o para a exportação. E como forma de compensar o prejuízo vindo dessa transação, o Governo aplicaria uma taxa sobre o consumo interno do açúcar.

Porém essas determinações não chegaram a ser implantadas, pois, com a eclosão da Guerra, houve a elevação dos preços do açúcar no mercado externo. No período, a única medida concreta do Governo Federal verificada foi o decreto nº 10.076, de 19 de fevereiro de 1913, que regulamentava as estações experimentais para cana-de-açúcar, bem como a inauguração da Estação Experimental de Campos em 1913, mas que só veio a funcionar em 1916.

A valorização do açúcar no mercado internacional impulsionou o aumento substancial do parque produtivo que provocou uma tendência acentuada de superprodução em meados dos anos 1920. Dado o objetivo de equilibrar essa tendência, o Governo Federal criou a Caixa Reguladora de Açúcar, através da lei nº 4.456, de 07 de janeiro de 1922. Essa entidade era uma ação de incentivo que visava promover o açúcar brasileiro no exterior, além de incrementar a exportação e a fabricação de alimentos que utilizavam o produto como insumo e, para essa finalidade, poderia arrecadar dos produtores uma taxa de vinte réis por saco de açúcar produzido.

No nível estadual, Szmrecsányi (1976) destaca que em 1926 foi fundado em Pernambuco o Instituto de Defesa do Açúcar pelos usineiros e produtores de cana deste estado. Com o apoio do Governo Estadual, tal sociedade cooperativa tinha o objetivo de intervir no mercado a fim de regular a oferta e demanda do açúcar, bem como evitar baixas muito expressivas nos preços. O Instituto também tinha o propósito de incentivar o emprego do álcool como combustível. No ano seguinte, em 1927, os produtores de açúcar da região de Campos, no Rio de Janeiro, adotaram uma iniciativa semelhante, porém não teve a mesma envergadura que a congênere de Pernambuco.

Szmrecsányi menciona que o Instituto de Defesa do Açúcar atuou como protagonista na execução, em 1928, de uma conferência interestadual em Recife, cujo resultado foi a formulação de um Plano Geral de Defesa do Açúcar, da Aguardente e do Alcool. Esse plano pretendia condicionar as atividades da agroindústria canavieira para que ela se organizasse de forma cooperativista. Contudo, a crise econômica de 1929 impossibilitou que fosse posto em prática, embora suas ideias acabassem aproveitadas para a elaboração das políticas de intervenção governamental no setor no período subsequente, a partir dos anos 1930.

Ademais, a rápida solução da crise do mosaico em São Paulo, fruto da imediata atuação do Instituto Agrônomo de Campinas e da Estação Experimental de Campos, contribuiu:

[...] para provocar uma outra de muito maiores proporções. Em 1929, houve uma superprodução recorde, que virtualmente provocou a ruína do subsetor. Os preços caíam vertiginosamente e as condições do mercado eram agravadas por uma estrutura de comercialização dominada por intermediários: os grandes comerciantes varejistas e os refinadores. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 151)

A recessão na economia nacional provocada pela crise mundial de 1929 agravou a situação do setor. Se, por um lado, a crescente produção de açúcar não encontrava escoamento no mercado externo, por outro, o consumo interno enfrentava forte declínio em decorrência da Grande Depressão. Szmrecsányi (1976, p. 152) esclarece que a crise não afetou o setor agroindustrial canavieiro apenas pelo lado da demanda, mas também pelo da oferta.

A propósito, Ramos (2008, p. 3) ainda acrescenta que:

Com a crise de 1929 tornou-se mais explícito o problema que a agroindústria canavieira do Brasil vinha vivendo: tratava-se da disputa pelo mercado interno, já que o crescimento da produção canavieira/açucareira em São Paulo, intensificada em decorrência dos investimentos dos cafeicultores na formação de usinas e engenhos, apontava para uma redução significativa da importação que o estado fazia do açúcar produzido no Nordeste, particularmente em Pernambuco, o qual já havia perdido o mercado externo desde a segunda metade do Século XIX.

Na perspectiva de Delgado (2002), a superprodução cafeeira dos anos 1930, somada à crise econômica mundial, fez com que a atividades da economia nacional se voltasse mais para o mercado interno.

Nesse período, a agricultura se diversificou, principalmente em São Paulo, ocupando recursos ociosos liberados pela erradicação cafeeira, sobressaindo em especial o avanço das economias sucroalcooleira e da cotonicultura, até então fortemente dominadas pelo setor mais tradicional da economia nordestina. (DELGADO, 2002, p. 210)

Por outro lado: “No Nordeste, os segmentos ligados à agroindústria canavieira e os fornecedores lutavam duplamente: para acertar relações sociais entre si e para garantir espaço de mercado interno face à iminente e eficaz concorrência do açúcar paulista” (DELGADO, 2002, p. 210).

Esse acirramento pela disputa do mercado interno entre produtores de açúcar nordestinos e paulistas se deu pela intensificação do crescimento do setor agroindustrial canavieiro em São Paulo, já no final dos anos 1920. Como se sabe, com a crise de 1929, os

cafeicultores paulistas enxergavam na cultura canavieira uma alternativa capaz de minimizar os prejuízos causados pela queda violenta nos preços do café no mercado internacional. Queda (1972) explica que o aumento da produção paulista foi possível considerando a disponibilidade de capitais, mão de obra abundante e pelo fato de contar com a vantagem de estarem mais próximos dos centros consumidores nacionais.

É verdade que São Paulo se ressentiu da grave crise de preços. Mas a distribuição excepcional das suas usinas nas áreas geográficas do consumo atenuou aqueles efeitos, mesmo levando-se em conta que a indústria açucareira paulista estava emergindo de sua crise de produção, devido ao mosaico. (QUEDA, 1972, p. 92)

Delgado (2002) esclarece que a Revolução de 1930 desencadeou a centralização das políticas agrícolas como parte de um processo mais amplo que foi a política do Estado Nacional, denominado pelo autor de “federalização das políticas de fomento e defesa dos segmentos rurais organizados.” “Essa centralização em boa medida protege e articula interesses agrários regionais e setoriais, que de certa forma emergem ou se expressam politicamente após a crise de 1929” (DELGADO, 2002, p. 211). A política foi posta em prática através da criação das agências governamentais por meio de um engenhoso arranjo político montado pelo poder nacional centralizado e fortemente articulado com interesses das oligarquias regionais.

Assim, o Governo Vargas, em 1930, inaugurou uma política econômica intervencionista de modo geral e especificamente voltada para o setor agroindustrial canavieiro. Ao que se tem notícia, procurava garantir a sobrevivência da indústria açucareira do Nordeste ao mesmo tempo em que tentava conter o avanço da produção paulista. A intervenção estatal no setor foi instaurada paulatinamente a pedido dos próprios produtores. Num ambiente marcado pelo excesso de produção, queda nos preços do açúcar e de desorganização do mercado interno, os usineiros, principalmente os do Nordeste, se viam ameaçados.

Tem início um período de franca intervenção que irá se acentuar após a Revolução de 30 e que marcará profundamente o desenvolvimento de todo o setor açucareiro nacional.

Essa intervenção foi encarada como uma necessidade de se assegurar a estabilidade dos preços do açúcar. Neste sentido ela amparava também a produção do Nordeste contra a expansão das usinas paulistas e fluminenses. Estas, por serem mais novas, podiam produzir a um custo mais baixo, além de serem grandemente beneficiadas pelo fato de estarem localizadas mais próximas dos dois maiores centros consumidores do país. (QUEDA, 1972, p. 60-61)

Não se pode dizer, contudo, que a indústria alcooleira nacional surgiu como uma indústria autônoma, mas sim como uma forma de solucionar a crise da produção açucareira nacional. As políticas intervencionistas do Estado surgiram com o propósito de enfrentar os principais problemas que o setor atravessava. As primeiras medidas de intervenção do governo a partir de 1930 foram a adoção do estímulo e a aceleração da produção do álcool-motor. O Governo pretendia, ao mesmo tempo, equilibrar a oferta de açúcar, através da produção do álcool, bem como economizar divisas para o país ao substituir em parte a importação da gasolina.

A indústria do álcool no Brasil nascera como contingência natural da produção açucareira, por ser o álcool um subproduto normal da fabricação de açúcar (caso do chamado álcool residual ou álcool de melaço). A partir da década de 1930, no entanto, o álcool passou a ganhar nova importância, deixando de constituir um simples subproduto, para tornar-se um fator de equilíbrio da agroindústria canavieira, e da própria economia do País, devido a seus efeitos sobre a balança comercial com o Exterior. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 153)

A produção de álcool nacional anteriormente a 1930 era destinada para o consumo doméstico ou para produção de insumo da indústria química e farmacêutica. Szmrecsányi (1976, p. 154) relata que a primeira medida governamental para estimular a produção do álcool como carburante foi o decreto nº 19.717 de 20 de fevereiro de 1931. Esse decreto estabelecia que, a partir de 01 de junho de 1931, os importadores de gasolina deveriam misturar a proporção de no mínimo 5% de álcool anidro na gasolina para que ela pudesse ser comercializada. Além disso, obrigava que os veículos da União, dos Estados e dos Municípios utilizassem combustível com uma proporção de álcool ainda maior, numa quantidade de pelo menos 10% na mistura com a gasolina. O decreto concedia isenção de impostos e taxas de importação até 31 de fevereiro 1932 para produtores que quisessem investir na fabricação de álcool anidro. O autor menciona ainda que os dispositivos do decreto foram complementados em 12 de junho de 1931 por uma Resolução do Ministério da Agricultura e pela Circular nº 38 do Ministério da Fazenda.

Segundo Szmrecsányi (1976, p. 154), foi criada a Comissão de Estudos sobre o Álcool Motor (CEAM) através da Resolução baixada em 4 de agosto de 1931 pelo Ministro da Agricultura. No mesmo ano, o decreto nº 20.356, de 1 de setembro de 1931 definiu as normas técnicas para produção do álcool anidro, além de estabelecer um Serviço de Fiscalização Técnica no âmbito do Ministério da Agricultura. Porém, o autor avalia que esses primeiros decretos voltados para o aumento da produção alcooleira, e que antecederam a criação do IAA (Instituto do Açúcar e do Álcool), em 1933, acabaram por apresentar um resultado

insatisfatório, pois, além da ausência de uma infraestrutura tecnológica no país capaz de impulsionar a fabricação do álcool, os estímulos econômicos governamentais não foram suficientes para alavancar a produção, fundamentalmente pela existência de uma política de preços inadequada.

Com relação à política do açúcar, Szmrecsányi (1976, p. 155) aponta que o Governo Federal adotou medidas de intervenção simultaneamente ao estímulo da produção de álcool. Foi através do decreto nº 20.401, de 15 de setembro de 1931, que as usinas ficaram obrigadas a depositarem, nos armazéns previamente indicados, 10% do açúcar destinado ao mercado. Tal medida visava formar um estoque regulador de açúcar, a fim de evitar variações drásticas nos preços. Para os estados que produzissem excedentes do produto, além da retenção dos 10%, o decreto determinava que fosse destinada a quantia de 200 mil sacas para exportação. Já para os estados que tivessem uma produção de açúcar abaixo do seu consumo, o decreto permitia que os produtores pudessem pagar uma taxa de cinco mil reis por saco ao invés da retenção dos 10% estipulados. O montante arrecadado desta taxa era distribuído entre os produtores que tivessem realizado a venda do açúcar para o mercado externo. Como consequência dessa medida, a produção da região Sudeste, especialmente a de São Paulo, pôde continuar se expandindo para atender a demanda do seu consumo interno e ao mesmo tempo os produtores do Nordeste foram favorecidos pelo subsídio às suas exportações.

O Governo pretendia por meio do decreto conciliar da melhor maneira possível os diversos conflitos de interesses entre os agentes do setor agroindustrial canavieiro. O resultado prático dessa intervenção no mercado canavieiro, no entanto, não solucionava o problema da superprodução, ao contrário, ela alimentava as condições que poderiam, no futuro, gerar uma crise ainda mais profunda no setor. Nesse sentido, o mérito da referida medida seria apenas o marco inicial da política açucareira no Brasil após 1930.

Em 7 de dezembro de 1931, foi baixado outro decreto, o de nº 20.761, com o objetivo de corrigir os inconvenientes do anterior, bem como o de reforçar a regulamentação da atividade do setor agroindustrial canavieiro. Esse segundo deu origem à Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CDPA), com a participação de representantes do Governo Federal e delegados dos principais estados produtores. Szmrecsányi (1976) considera que com tal medida se inicia uma nova fase na intervenção estatal no setor, pois não se tratava de mais uma simples assistência do Governo.

A referida Comissão tinha por incumbência: (a) estudar a situação estatística e comercial do açúcar e os preços correntes nos mercados brasileiros, apresentando trimestralmente um relatório a respeito ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio; (b) determinar, quando fosse necessário, a

exportação do produto, a fim de preservar o equilíbrio interno entre a oferta e a procura; (c) sugerir ao Governo Federal as medidas necessárias para melhorar os processos de fiscalização da produção e da comercialização; (d) assegurar a arrecadação de taxa de 3\$000 (três mil reis) por saco de açúcar produzido pelas usinas, taxa essa criada pelo mesmo decreto e destinada ao custeio das medidas de defesa da produção. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 156)

De acordo com Szmrecsányi (1976, p. 157), o Banco do Brasil efetuará a intermediação do apoio financeiro da CDPA aos produtores de açúcar. As atribuições da Comissão foram regulamentadas através do decreto nº 21.010, de 1 de fevereiro de 1932, que previa uma fiscalização mais rigorosa de modo a impedir que as usinas ultrapassassem os limites de produção preestabelecidos. Esse preceito, embora não tenha sido cumprido de imediato, serviu de embrião ao princípio da limitação da produção que viria posteriormente.

A CDPA foi instalada oficialmente em 11 de fevereiro de 1932, poucos dias após este último decreto, e, tendo como base um Plano de Defesa da Produção do Açúcar, passou a atuar na aquisição dos excedentes da produção. Parte dos excedentes era exportada com prejuízo e outra parte estocada para ser comercializada no mercado interno sempre que o preço do açúcar cristal, no Distrito Federal, ultrapassasse o valor de quarenta e cinco mil réis por saco de açúcar de sessenta quilos.

A intervenção governamental assumiu, num primeiro momento, o caráter de defesa dos preços do açúcar no mercado interno, via CDPA. Por seu lado, o Governo de Pernambuco foi o primeiro a adotar uma tabela de preços para a cana, destinada a proteger os fornecedores da instabilidade até então vigente. Isso constituía um reflexo do interesse dos usineiros na exclusão dos fornecedores enquanto parceiros no interior do complexo produtor. Como a produção açucareira continuava a crescer, agora estimulada por preços estabilizados, o passo seguinte da intervenção foi o da limitação da produção, algo que já deveria ter ocorrido desde a criação da CDPA, mas que enfrentou a oposição dos produtores. (RAMOS, 1999, p. 91)

Szmrecsányi (1976, p. 158) pondera que concomitantemente às medidas voltadas para a produção açucareira, o Governo Federal, através de uma série de decretos baixados ao longo do ano de 1932, continuava a política de expansão e aperfeiçoamento da produção alcooleira. O decreto nº 21.201 de 24 de março de 1932 atribuiu ao Ministério da Agricultura a responsabilidade para autorizar a implantação das destilarias e também para conceder incentivos fiscais e tarifários voltados à produção do álcool anidro. Logo em seguida, outro decreto, o de nº 21.213, estabeleceu regras para os importadores de gasolina comprarem álcool e atribuiu à CEAM a tarefa de intermediar os contratos comerciais entre os produtores de álcool e os importadores de gasolina, a fim de assegurar as quantidades disponíveis e o valor máximo do produto estabelecido pela Comissão. Os decretos nº 21.613 e 21.650,

baixados em 12 de julho de 1932 e 19 de julho de 1932, respectivamente, visavam estimular tanto a produção como o consumo do álcool-motor.

Entretanto, Szmrecsányi assinala que as medidas mais importantes para a política da produção de álcool, naquela ocasião, foram adotadas através do decreto n ° 22.152 de 28 de novembro de 1932, que foi o primeiro a contemplar uma política para o álcool e para o açúcar simultaneamente. Esse decreto tinha por objetivo estimular a produção do álcool anidro e ao mesmo tempo visava limitar a produção de açúcar. Esses estímulos viriam por meio de incentivos financeiros provenientes do Fundo de Defesa da Produção de Açúcar e seriam distribuídos por meio do CDPA para a implantação de unidades produtoras de álcool em todo o país. Conforme já se mencionou, o princípio da limitação da produção de açúcar já havia sido estabelecido pelo decreto que criou o CDPA, entretanto, aquele decreto regulamentava a política e mesmo assim só foi observada sua aplicação, em termos práticos, quatro anos após sua criação. A demora na sua efetiva aplicação se deu tanto pela resistência dos produtores em aceitarem os limites impostos, como pelas dificuldades políticas e administrativas enfrentadas pelo CDPA que as impediam de executar prontamente aquelas medidas.

Diante do exposto, percebe-se que a limitação da produção de açúcar tinha por objetivo enfrentar uma conjuntura internacional de superprodução, bem como estimular a produção do álcool carburante. Nesse sentido, a produção do álcool era classificada pelo próprio decreto como uma medida de defesa da produção indireta do açúcar.

A fim de acelerar sua implantação e expansão no País, a CDPA ficou autorizada a destinar, no ano de 1933, a verba de R\$ 2.400:000\$000 (dois mil e quatrocentos contos de réis) para ser aplicada na montagem do parque alcooleiro. A importância em questão deveria ser retirada do Fundo de Defesa da Produção de Açúcar, formado através da arrecadação de 3\$000 por saco produzido pelas usinas, taxa que fora instituída pelo decreto de criação da CDPA. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 159)

Contudo, todas essas medidas não se mostraram suficientes para solucionar as dificuldades que o setor enfrentava no período. A produção nacional de açúcar continuou acima da capacidade de absorção pelo mercado interno, ao mesmo tempo em que outros países produtores enfrentavam uma situação semelhante, acarretando uma situação de superprodução mundial do produto. Naquele período, a destinação da cana-de-açúcar para produção do álcool se mostrava uma solução eficaz no médio prazo, porém, no curto prazo, fazia-se necessária uma política de maior sustentação. Desse modo, o Governo Federal entendeu que era necessário tanto consolidar as regras de defesa da produção de açúcar e álcool, através da fusão da CDPA e da CEAM, como também aperfeiçoar a intervenção

estatal no setor agroindustrial canavieiro. “Foi assim que, através do decreto nº 22.789, de 01 de junho de 1933, o Governo Federal acabou criando o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)” (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 159).

Ramos explica que:

Assim, com a criação do IAA passou-se a investir na estruturação de mecanismos capazes de permitir levantamento de dados e definição de critérios destinados a controlar a produção das usinas e engenhos, e também possibilitar o avanço da produção de álcool-carburante, visto como um produto capaz de minorar o problema da superprodução de açúcar. (RAMOS, 1999, p. 91)

Nesse contexto, o IAA passou a responder pelas atribuições dos órgãos que o antecederam, além de outras funções que lhe foram concebidas nos anos seguintes. O Instituto foi criado com um caráter autárquico com o propósito de dirigir, fomentar e controlar a produção nacional de açúcar e do álcool. Na medida em que o Governo entendia que a crise açucareira nacional poderia se agravar, optou-se por destinar parte da cana cultivada para a produção de álcool anidro. Como resultado, a intervenção estatal no setor, que antes era exercida por órgãos de caráter provisório, passou a ser desempenhada por um órgão central e permanente. Nesses termos, o aprofundamento da intervenção estatal junto ao setor agroindustrial canavieiro através da implantação do IAA será objeto do próximo capítulo, que abordará, entre outros aspectos, a forma e as condições em que se estabeleceram e desenvolveram as relações entre o Estado e os agentes empresariais do setor.

2 INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA: A ORGANIZAÇÃO DO IAA E A REAÇÃO DOS GRUPOS EMPRESARIAIS DE SÃO PAULO (1933 A 1975)

Pretende-se, neste capítulo, abordar a evolução do setor agroindustrial canavieiro de São Paulo a partir de 1933, com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), até o lançamento do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), em 1975. Para tanto, será realizada uma abordagem voltada para a natureza e as transformações da atuação governamental junto ao setor, observando a dinâmica dos mercados nacionais influenciando diretamente a expansão da produção agro canavieira no estado de São Paulo, bem como a capacidade de empresários paulistas e seus representantes institucionais de influenciarem nas políticas públicas em contraposição aos interesses dos produtores de açúcar nordestinos.

O período que se inicia a partir da criação do Instituto do Açúcar e Alcool (IAA), em 1933, constituindo um aparato institucional mais permanente e efetivo, refletiu o resultado direto do aprofundamento da intervenção governamental na economia de um modo geral e, particularmente, no setor agroindustrial canavieiro. Ao mesmo tempo, o capítulo busca destacar os fatores que levaram à consolidação da hegemonia do estado de São Paulo no setor agroindustrial canavieiro nacional em detrimento à produção açucareira dos estados da região nordeste. Ademais, procura-se discutir a formação, alteração e articulação dos grupos de interesse empresariais paulistas buscando moldar ou alterar as instituições, no sentido de promover as transformações das condições econômicas e políticas ao longo do período até culminar com a implantação do Proálcool, em novembro de 1975.

A última parte encerrará com uma breve menção aos condicionantes conjunturais e estruturais do setor que levaram à criação do Proálcool. Dessa forma, pretende-se identificar os elementos internos e externos que influenciaram a implantação do programa governamental, considerando suas principais resoluções bem como a atuação dos grupos de interesses dentro do setor, notadamente do estado de São Paulo, cujos agentes buscaram interferir e, assim, alterar variáveis políticas e econômicas visando novas formas de ganho frente às mudanças do ambiente institucional.

2.1 Gênese, organização e estruturação do IAA de 1933 até 1941

A principal mudança institucional no setor agroindustrial canavieiro nacional e paulista aconteceu com a implantação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1933. Szmrecsányi (1976) atribui a criação do IAA como sendo o início do processo de

planejamento⁵ no setor da agroindústria canavieira nacional, embora reconheça a importância da fase anterior como preparatória ao surgimento de uma instituição com poderes mais abrangentes para o planejamento do setor. O IAA foi criado como uma autarquia cujo propósito era dirigir, fomentar e controlar a produção de açúcar e álcool no Brasil.

Conforme já mencionado, o IAA foi criado pelo decreto nº 22.789, porém sua forma definitiva foi consolidada com o decreto nº 22.981, de 25 de julho de 1933, que regulamentou e modificou o decreto original, principalmente no que se refere ao controle da produção açucareira⁶. A instalação oficial da entidade foi precedida pela última reunião do CDPA em 22 de agosto de 1933, sendo que os principais objetivos que levaram a criação do IAA estão presentes nas duas primeiras alíneas do artigo 4º do decreto nº 22.789:

- (a) Assegurar o equilíbrio interno entre as safras anuais de cana e o consumo de açúcar, mediante a aplicação obrigatória de uma quantidade de matéria prima, a determinar, ao fabrico do álcool;
- (b) Fomentar a fabricação do álcool anidro, mediante a instalação de destilarias centrais nos pontos mais aconselháveis, ou auxiliando... as cooperativas e sindicatos de usineiros que para tal fim se organizarem, ou os usineiros individualmente, a instalar destilarias ou melhorar suas instalações atuais. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 162).

Por meio do IAA, o Governo visava eliminar a superprodução de açúcar, de maneira a se alcançar um equilíbrio entre a oferta e a demanda do produto através do estímulo à produção e consumo nacional do álcool-motor. A lógica que permeava a proposta é que parte da produção de cana-de-açúcar seria destinada à fabricação de álcool que, por sua vez, contribuiria para regular a oferta do açúcar, colaborando com a estabilização dos seus preços no mercado interno.

Neste sentido, a participação direta do IAA seria mais intensa no campo alcooleiro do que no açucareiro, já que a intervenção do Instituto na economia alcooleira abrangia as seguintes atribuições: instalação e operação de grandes destilarias centrais, monopólio da comercialização do álcool anidro, utilizado na mistura com a gasolina, fixação de quotas de

⁵ Szmrecsányi (1976) adota como conceito de planejamento: “[...] um processo de intervenção racional do Estado na vida socioeconômica. Trata-se de uma intervenção ampla e profunda, que envolve a própria formulação dos objetivos e da estratégia da política econômica e social”. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 3).

⁶ De acordo com Guimarães (2012, p. 143-144): “o I.A.A. teve o seu regulamento aprovado um mês depois, em julho do mesmo ano, em virtude das pressões vindas dos usineiros. Essas pressões, que continuaram no decorrer do período, fizeram com que o regulamento fosse modificado. Isso ficou bastante claro quando, ainda na fase de seu anteprojeto apresentado por uma comissão nomeada pelo ministro da agricultura Juarez Távora à CDPA, pressões vindas dos usineiros fluminenses, através da Cooperativa Açucareira Fluminense, dos usineiros e bangueseiros alagoanos, através da Associação Comercial de Alagoas, e dos usineiros pernambucanos, através do Sindicato dos Usineiros de Pernambuco, criticaram e tentaram modificar vários artigos do anteprojeto”.

entrega para destilarias e determinação do preço de compra e venda do álcool no país. Estas atribuições se somavam a outras complementares como: a possibilidade de o Instituto prestar assistência técnica e financeira para os produtores de álcool anidro; e a assessoria administrativa para os governos da União e dos estados, objetivando o incremento da produção (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 163-164).

É relevante mencionar que para a execução dos programas de defesa da produção açucareira e do fomento da produção do álcool anidro, o Instituto contava com os recursos provenientes da arrecadação da taxa de três mil réis por saco de açúcar produzido no país, bem como a taxa de dois réis sobre cada quilo de gasolina importada, além dos lucros obtidos nas bombas de álcool-motor do Ministério da Agricultura no Rio de Janeiro (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 167).

Como resultado da política governamental de desenvolvimento da produção e consumo do álcool-motor, Guimarães (2012, p. 155) relata que no segundo semestre de 1933 foi fundada pelo grupo francês a *Société de Sucreries Brésiliennnes*, primeira destilaria de álcool anidro em Piracicaba, com capacidade de produção diária de 12.000 litros.

Por sua vez, o decreto nº 23.664, de 29 de dezembro de 1933, veio a reforçar o poder de fiscalização do IAA, na medida em que ele tornou obrigatório o registro de todas as fábricas de açúcar, álcool e aguardente, além de disciplinar a circulação do açúcar em todo território nacional e também definir as proporções da mistura do álcool com a gasolina assim como dos incentivos ao consumo do álcool carburante. Ademais, visando impulsionar o consumo do álcool-motor e, conseqüentemente, a produção do anidro, o governo, através do decreto nº 23.837 de 06 de fevereiro de 1934, reiterou a obrigatoriedade do consumo de álcool-motor pelos veículos pertencentes a serviços do Estado, a preferência do álcool-motor em igualdades de preços e quantidades e a redução das tarifas ferroviárias para o transporte do álcool (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 173).

Cabe destacar que a produção de álcool anidro não sofria limitações e, em paralelo, a instalação de destilarias era amplamente favorecida pelos recursos financeiros colocados à disposição dos usineiros pelo IAA. O próprio Instituto passou a construir suas próprias Destilarias Centrais em lugares considerados estratégicos, com o propósito de incentivar a produção alcooleira nacional.

Conforme o exposto, com um programa governamental bem arquitetado para aumentar a produção do álcool anidro, iniciou-se, simultaneamente, o processo da implantação pelo IAA de três grandes destilarias centrais de álcool anidro. Essas destilarias deveriam estar localizadas próximas aos centros de distribuição de gasolina importada. Assim,

o Instituto pôde manter uma política de apoio financeiro à implantação, ampliação e modernização das destilarias anexas às usinas, a fim de contribuir para o aumento da produção de álcool, especialmente em São Paulo e Pernambuco. Contudo, tal programa só conseguiu apresentar resultados, no sentido de mitigar os efeitos da superprodução de açúcar, no médio e longo prazo (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 173-174).

A construção de Destilarias Centrais em diferentes zonas canavieiras proporcionou para as usinas sem destilarias anexas uma possibilidade de escoar o excesso de matéria-prima para serem transformados em álcool, servindo de atenuante para os efeitos da política de limitação da produção de açúcar. Neste sentido: “Favoreceu o plano de defesa das safras açucareiras que ultrapassavam as necessidades do consumo, determinando as entregas às mesmas Centrais das quotas de extra limites produzidos pelas usinas igualmente para a sua transformação em álcool” (QUEDA, 1972, p. 95).

No que tange aos critérios estabelecidos pelo IAA para a fixação do preço de compra e venda do álcool anidro, Guimarães (2012, p.147) salienta que essa era uma das questões que causava mais divergência entre os produtores e suscitava críticas por parte destes à política alcooleira do Instituto. A propósito, o artigo 38 do Regulamento tratava a respeito do preço tanto do anidro como da matéria prima para seu fabrico e estabelecia que o IAA compraria toda produção de álcool das usinas, de maneira que o seu preço fosse compensador para o usineiro, sendo que para a safra do Centro-Sul essa compra de daria no mês de maio, enquanto que para a do Norte-Nordeste seria em agosto.

Apesar das medidas de incentivo direcionadas à produção e ao consumo do álcool-motor, verifica-se que até 1937 tal produto não resultou em um mecanismo de forte defesa da produção açucareira, haja vista que o principal obstáculo era a resistência dos produtores de açúcar em destinar o excesso da sua produção para conversão em álcool (GUIMARÃES, 2012, p. 157).

Somente após o estabelecimento do Estado Novo, em 1937, que a indústria álcool-motora ganhou impulso. Nota-se que esse avanço foi uma consequência do dirigismo estatal firmado como ideologia dominante no interior do aparelho do Estado, após o golpe de novembro de 1937. A intervenção governamental passou a ser feita com maior vigor em todos os setores da economia de modo geral, e no setor agro canavieiro em particular. Como resultado, o IAA ficou mais fortalecido tanto para intervir na produção açucareira quanto na alcooleira.

Os dados da tabela 2.1 revelam que nos primeiros cinco anos de existência do IAA, ou seja, da safra 1933/34 até a safra 1937/38, houve um aumento da produção nacional de álcool

de cerca de 47%. Enquanto que a partir da safra 1937/38 até 1941/42, percebe-se um salto no crescimento dessa produção, registrando um aumento de 101,4%. Esse último período coincide com a implantação do Estado Novo, fato que nos permite relacionar esse maior aumento da produção como sendo a consequência direta de uma política mais intervencionista do Governo Federal através do IAA junto ao setor agroindustrial canavieiro.

Outro aspecto significativo que os dados revelam é com relação ao crescimento da produção de álcool do tipo anidro, que era utilizado para produção de combustível. Nota-se que na safra 1933/34, a produção do anidro era insignificante e representava apenas 0,2% da produção total de álcool. O aumento de sua produção foi relevante ao longo do período sendo que na safra 1937/38 o anidro passou a responder por 32,3% da produção alcooleira nacional. Mas foi somente na safra 1940/41 que esse álcool ultrapassa a quantidade produzida de hidratado, atingindo um percentual de 53,4% da produção, para finalmente na safra 1941/42 o anidro chegar a uma participação de 54,9% da produção total. Conforme já salientamos, esse tipo de álcool era usado na mistura com a gasolina para produção do álcool motor e, portanto, o aumento de sua produção reflete bem a atuação intervencionista direta do Estado no setor, fundamentalmente com o aumento do poder de atuação do IAA após o golpe de 1937.

Quanto à evolução da produção do anidro por estado, verifica-se que os valores presentes na tabela 2.2, apontam que o Rio de Janeiro foi o estado que teve o maior acréscimo na produção desse produto. No decorrer do período de cinco anos, registou-se um aumento equivalente a 934,3%, sendo que no ano safra 1941/42, o estado do Rio de Janeiro foi responsável por quase 53% do total de álcool anidro produzido no Brasil. Nessa mesma safra, o estado de Pernambuco ocupou o segundo lugar com uma participação de 22,4% na produção de anidro e, em terceiro lugar, aparece o estado de São Paulo tendo produzido cerca de 16,8% do produto.

No período em questão, apesar de Pernambuco e São Paulo terem contribuído significativamente para o aumento da produção de anidro, foi no Rio de Janeiro que ele obteve um crescimento de maior expressão. Embora a expansão da produção fluminense pode ser observada desde o início do período, notou-se um salto quantitativo a partir de 1937, o que coincide com o aumento da centralização e o fortalecimento do papel intervencionista do Governo Federal nos setores produtivos da economia. Tal fato nos permite aludir que a proximidade da agroindústria canavieira fluminense com o Distrito Federal contribuiu em grande parte para a ocorrência desse aumento expressivo observado da produção de anidro no estado. Partindo do princípio que o Distrito Federal sediava a principal estrutura da organização estatal do país, na medida em que agregava em seu espaço diversos organismos

federais, repartições públicas, ministérios, além de toda máquina administrativa de Governo. Somado ao fato de que com o estabelecimento do Estado Novo esse aparelho estatal se tornou mais vigoroso e com ele a aplicação mais eficaz das medidas governamentais, que no caso específico favoreceu a determinação do uso do álcool motor nos veículos oficiais ou a serviço dos órgãos públicos, incrementou-se o seu consumo e os demais incentivos para a produção e utilização desse tipo de combustível.

Diante disso, percebe-se que a partir da safra 1938/39 os excedentes de açúcar passaram a ser utilizados para a produção alcooleira e nessa mesma safra verificou-se que o percentual do álcool fabricado diretamente da cana e da conversão do açúcar ficaria acima dos 20%. Salienta-se também que a produção do álcool a partir do açúcar se realizou fundamentalmente nos estados de Pernambuco e Rio de Janeiro, revelando a maior gravidade da superprodução açucareira nessas regiões, como também suas dificuldades de fazer face ao crescimento da produção e produtividade paulista (GUIMARÃES, 2012, p. 158).

Tabela 2.1 - Produção nacional de álcool no período de 1933/34 a 1941/42, discriminados por tipos de fabricação: anidro (acima de 99,5° GL) e hidratado (bruto de 74° a 94,5° GL e o retificado de 95° a 97,5° GL)

PRODUÇÃO DE ÁLCOOL Discriminação por tipos de fabricação					
Safras	Produção em litros			% sobre o total	
	Hidratado	Anidro	Total	% Hidratado	% Anidro
1933/34	43.336.288	100.000	43.436.288	98,8	0,2
1934/35	43.973.862	3.256.484	47.230.346	93,1	6,9
1935/36	54.228.552	7.810.058	62.038.610	87,4	12,6
1936/37	43.283.511	14.098.637	57.382.148	75,4	24,6
1937/38	43.244.835	20.616.770	63.861.605	67,7	32,3
1938/39	55.808.197	36.505.878	92.314.075	60,5	39,5
1939/40	62.214.868	31.499.371	93.714.239	66,4	33,6
1940/41	59.021.592	67.599.396	126.620.988	46,6	53,4
1941/42	57.939.473	70.653.581	128.593.054	45,1	54,9

Fonte: Elaborado a partir do IAA, Anuário Açucareiro, 1942, p. 74.

Tabela 2.2 - Produção nacional de álcool anidro (acima de 99,5° GL) por estado, do ano safra 1936/37 a 1941/42

PRODUÇÃO DE ÁLCOOL ANIDRO						
Quantidade						
Estados	Quantidade em litros					
	1936/37	1937/38	1938/39	1939/40	1940/41	1942/41
Pernambuco	5.304.039	7.744.526	11.786.317	8.565.488	24.071.630	15.799.946
Alagoas	590.776	2.239.172	2.613.327	3.175.333	4.095.460	3.332.994
Rio de Janeiro	3.617.934	6.876.720	16.892.763	13.284.805	21.444.160	37.419.298
São Paulo	4.108.450	3.219.352	5.106.021	6.293.974	17.234.665	11.899.183
Minas Gerais	454.344	537.000	107.450	51.954	753.481	2.081.648
Espírito Santo	XXX	XXX	XXX	127.817	XXX	120.512

Fonte: Elaborado a partir do IAA, Anuário Açucareiro, 1942, p. 76-79.

Já com relação à produção açucareira, as principais atribuições do IAA adquiriram um caráter mais normativo, na medida em que os já citados decretos de sua criação e regulamentação acabaram por defini-lo como um órgão de coordenação e apoio ao setor. Este fato está claramente evidenciado em quatro das seis tarefas da autarquia para atingir seus objetivos no mercado de açúcar, presentes no artigo 3º do Regulamento:

- Organizar e manter um serviço estatístico relativo à produção, ao consumo e aos preços correntes do açúcar e do álcool nacionais (alínea a);
- Determinar o limite de produção de cada usina, tendo em vista as necessidades e a capacidade de consumo do mercado nacional (alínea b);
- Sugerir aos governos da União e dos Estados as medidas necessárias ao melhoramento dos processos de produção do açúcar, e promover tais melhoramentos por todos os meios a seu alcance (alínea c);
- Financiar, sempre que dispuser de recursos suficientes e das necessárias garantias (de reembolso), as entressafras de açúcar, de modo a atender aos interesses dos produtores e da coletividade (ou seja, dos consumidores de açúcar do País), “sem discriminações pessoais ou regionais” (alínea f).
- Retirar dos mercados nacionais a quantidade de açúcar necessária ao restabelecimento do equilíbrio (estatístico) entre a produção e o consumo, e restituir esse açúcar, no todo ou em parte, aos mesmos mercados, quando assim fosse julgado conveniente (alínea d);
- Transformar em álcool o açúcar adquirido, quando para isso se dispusesse do necessário aparelhamento, exportá-lo para o Exterior, ou dar-lhe qualquer outro destino, se parecesse inconveniente a sua restituição aos mercados nacionais (alínea e). (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 164-165)

É importante destacar também que somente as duas últimas atribuições presentes no mesmo artigo conferiam à autarquia uma intervenção direta na produção açucareira e tinha por objetivo alcançar a estabilidade dos preços do açúcar no mercado nacional, tendo como base um valor que foi fixado posteriormente a quarenta e oito mil réis por saco de sessenta quilos no Distrito Federal (SZMRECSÁNYI, 1976 p. 165).

Entretanto, vários autores compartilham a opinião de que essa política de preços acabou por gerar um estímulo ao aumento da produção de açúcar na Região Centro-Sul, especialmente em São Paulo, devido à garantia de um preço mínimo que proporcionava ganhos sem riscos, aliado à mencionada vantagem dos produtores paulista de estarem localizados mais próximos aos centros consumidores e, portanto, com possibilidade de lucros mais elevados em razão de um custo menor de transporte. Não obstante, observa-se a intenção do IAA de proteger formalmente os produtores de açúcar do Nordeste frente à ameaça representada pelo avanço da produção paulista.

Não há como negar que a ferramenta mais importante da política de planejamento do setor foi, sem dúvida, as atribuições do IAA referentes à imposição de limites à produção de açúcar. Deve-se salientar que o IAA se deparou com uma série de empecilhos para efetivamente dimensionar e determinar os limites da produção de cada usina, incluindo uma forte resistência dos produtores que recorriam com frequência das decisões do Instituto. Não obstante às fortes reservas que os produtores de açúcar nutriam frente à política de controle de oferta, no geral eles concordavam com a medida julgando-a necessária naquele momento.

Diante de tais circunstâncias, Szmrecsányi (1976, p. 166-167) esclarece que a competência para fixar as cotas foi expressamente declarada no artigo 58 do Regulamento do decreto nº 22.981. De acordo com tal artigo, determinou-se que as cotas a serem produzidas por cada unidade produtiva, mais especificamente nas usinas, deveriam ser estabelecidas anualmente com base nos limites de produção equivalentes à média da produção anual do último quinquênio, nos estoques nacionais de açúcar e nas estimativas da safra seguinte feitas previamente pelo Instituto nos meses de maio e setembro.

Por outro lado, o artigo 59 do Regulamento determinava que os percentuais dos aumentos ou diminuições das cotas deveriam ser iguais para todos os produtores de um mesmo estado, ao passo que o artigo 60 previa que a queda na produção de alguma usina poderia ser compensada por outras do mesmo estado mediante a requisição dos interessados, sempre respeitando os limites de produção estabelecidos.

Outra medida de grande importância para limitação da produção foi a proibição da montagem de novas usinas, engenhos e banguês em todo o território nacional sem a prévia

consulta e autorização do IAA, através do artigo 8º do decreto nº 22.981, além de submeter os contraventores à apreensão dos equipamentos e ao pagamento de uma multa (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 167).

Contudo, o problema da superprodução de açúcar estava presente no plano nacional e mundial, enquanto que os resultados da política de fomento do álcool só seriam atingidos ao prazo médio e longo. Neste contexto, tornaram-se urgente medidas mais drásticas para limitar a produção de açúcar nacional. O Presidente do Instituto proferiu uma conferência em São Paulo a convite da Associação dos Usineiros do estado, que resultou numa proposta concreta da Associação para o plano de regulação da oferta, apresentada na 17ª sessão ordinária da Comissão Executiva do IAA. Szmrecsányi (1976, p. 174-175) pontua que, após longas discussões no Instituto, a fórmula paulista, com alterações, serviu de base aos critérios aprovados para fixação de limites da produção de açúcar que se transformou em uma Resolução conjunta da Comissão Executiva e do Conselho Consultivo da entidade, oficialmente baixada em 20 de março de 1934.

O autor considera que, na prática, essa resolução foi o marco do início do planejamento estatal no setor agroindustrial canavieiro do Brasil. De acordo com os critérios aprovados, os limites de produção seriam estipulados anualmente pelo IAA, conforme as necessidades da demanda nacional, das quantidades dos estoques internos e da fixação dos limites da safra baseados na média quinquenal. Portanto, ficou determinado que a limitação da safra 1934/35 fosse calculada com base nas safras de 1929/30 a 1933/34. Após o levantamento desses dados, foram estabelecidos os limites de produção para os estados que possuísem usinas.

Tabela 2.3 - Estabelecimento dos Primeiros Limites de Produção do Açúcar de Usina no Brasil

ESTADOS PRODUTORES	LIMITES DA PRODUÇÃO		DATA DA RESOLUÇÃO DO IAA
	Sacos de 60 kg	%	
Pará, Maranhão, Ceará e Rio Grande do Norte	54.443	0,4	24/09/1935
Paraíba	225.912	1,9	24/09/1935
Pernambuco	4.450.193	37,6	11/03/1936
Alagoas	1.301.928	11,0	23/12/1935
Sergipe	721.519	6,1	01/10/1935
Bahia	685.101	5,8	16/09/1935
Minas Gerais	339.599	2,9	09/07/1935
Rio de Janeiro	2.000.137	16,9	11/07/1935
São Paulo	2.067.863	17,4	11/07/1935
Total	11.846.695	100,0	

Fonte: Elaborado a partir de Szmrecsányi (1976, p.175).

Com base nos dados da tabela acima, observa-se que a distribuição das cotas era feita com base na produção de cada estado. Portanto, a região Centro-Sul ficava com 37,2% da produção nacional e a Região Norte e Nordeste com 62,8%. Com o destaque para a posição hegemônica de Pernambuco, cujo valor da cota era maior que a somatória dos três estados do Centro-Sul. Outro ponto importante é que neste período o estado de São Paulo já ocupava o segundo lugar como maior produtor de açúcar de usina do Brasil, seguido de perto pelo Rio de Janeiro. Não obstante, mesmo que o limite total estabelecido para produção açucareira nacional, por volta de 11,8 milhões de sacos, fosse acatado pelas usinas, ainda assim não se evitaria a superprodução naquele ano, haja vista que tal limite foi estabelecido acima das necessidades do consumo interno. Ademais, deixou-se de fora a produção das unidades menores como os engenhos e banguês, cuja participação no período não era nada desprezível, com cerca de 40% do total de açúcar produzido no país. Em decorrência disso, com o decreto nº 24.749 de 14 de julho de 1934, a ação do Estado passou a limitar também a produção dos engenhos e passou a impor uma taxa de trezentos réis sobre cada porção produzida de 60 kg de rapadura ou açúcar mascavo. O mencionado decreto reforçou a proibição da instalação de novas usinas e engenhos, além de vetar a transferência das unidades produtoras de um estado para outro, sem a prévia aprovação do IAA (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 176).

Para complementar a questão no que se refere à evolução da produção paulista de açúcar, Oliver e Szmrecsányi (2003, p. 40-41) destacam que:

No caso do Estado de São Paulo, observa-se a tendência da sua produção superar a produção da região Norte-Nordeste nos anos de 1932, 1934 e 1937, quando, a despeito das políticas intervencionistas, atingiu o segundo lugar no total da produção de açúcar do País. Isso iria acontecer em definitivo no início da década de 1950, mas os fatores estruturais para essa mudança já estavam presentes nas décadas anteriores. Para essa lenta mudança contribuíram as próprias medidas do IAA, as quais, ao fomentar a transformação do excedente de açúcar em álcool industrial e motor, propiciaram às grandes usinas a oportunidade de expandir a sua capacidade produtiva, através de destilarias anexas e da ampliação dos canaviais, bem como pela criação de novos estabelecimentos destinados exclusivamente à fabricação de álcool.

Nesse contexto, o plano de limitação atingiu a produção paulista de açúcar que vinha crescendo em ritmo acelerado nos últimos anos. Entretanto, em acordo com o que já foi exposto, os usineiros do estado concordaram em colaborar com as medidas regulatórias sobre a oferta, mas com restrições, como esclarece Carli (1943, p. 155-156):

Iniciado o debate sobre a limitação das safras, prevista alias desde o funcionamento da Comissão de Defesa da Produção Açucareira – CDPA – somente com o advento do IAA é que seria objeto de cogitação. Apesar de molestados pelo plano de restrições das safras, os usineiros paulistas compreenderam ser preferível colaborar com o órgão intervencionista do que ser a indústria açucareira intermitentemente sacudida por crise de preços que acarretam sempre crises de produção.

Da Associação dos Usineiros de São Paulo parte a primeira sugestão concreta para o estabelecimento das bases para a limitação. É, na realidade, um documento de alto valor histórico porque representa o ponto de partida para a solução que adveio do contingenciamento, se bem que tenham sido alterados os elementos para cálculo dos limites futuros.

Complementando as considerações desse último autor, Soares (2000) relata que apesar de serem prejudicados em seus interesses mais imediatos, os usineiros paulistas acabaram aceitando, mas não sem objeções, a política de limitação da produção de açúcar, com ressalvas e em caráter temporário. A Associação dos Usineiros de São Paulo, em clara defesa dos interesses dos membros, apresentou, conforme já mencionado, a primeira sugestão de medidas concretas para o estabelecimento da limitação. Assim, a convite do IAA para opinar e debater a melhor forma de executar a política de limitação da produção, os usineiros paulistas elaboraram um documento, cujo conteúdo declarava, por um lado, apoio às medidas intervencionistas, mas, por outro, apresentava suas reivindicações junto ao Instituto.

Através desse documento, os usineiros paulistas consideraram que a melhor forma de executar a limitação seria aquela que conciliasse os interesses nacionais com os dos usineiros das diversas regiões açucareiras brasileiras e

observaram que a ação do Instituto, no seu entender, ao mesmo tempo que defendia a produção açucareira, constituía-se em estímulo ao incremento dos canaviais e da produção de açúcar no país.

Admitiam a limitação da produção de açúcar das usinas como medida provisória, a qual deveria ser estipulada em cada safra, já que no seu entender esse método de combater a superprodução nunca dera resultados satisfatórios. Entendiam que a permanência do regime de limitação iria fomentar a instalação, incontrolável, de pequenos engenhos destinados ao fabrico de açúcares baixos, capazes de manter a superprodução açucareira, apesar do sacrifício dos interesses dos proprietários de usinas. (SOARES, 2000, p. 89)

Em seguida, o autor observa que:

As sugestões reivindicatórias da Associação dos Usineiros de São Paulo evidenciavam, assim, a crescente contradição entre os interesses dos usineiros do Brasil, em geral, e de São Paulo, em particular, de um lado, e os dos banguzeiros, de outro. Evidenciavam, também, contradições existentes entre os interesses dos usineiros paulistas e nordestinos.

Os banguzeiros em geral e, em especial, os nordestinos, descendentes em grande parte dos antigos senhores de engenho, ainda tinham força política suficiente para não só se fazerem representar na Comissão Executiva do Instituto do Açúcar e do Alcool, mas até mesmo para obterem a isenção da taxa de defesa da economia açucareira e outros tributos. Embora se observasse crescente absorção dos banguês pelas usinas e a transformação de seus proprietários em meros fornecedores de cana, a produção de açúcar tipo engenho manteve-se bastante elevada durante cerca de dois decênios após a limitação, encontrando-se ainda em nossos dias alguns estabelecimentos desse gênero em algumas regiões do país. (SOARES, 2000, p. 90)

Como resultado, notou-se a diminuição do ritmo acelerado o qual a produção de açúcar de usina havia adquirido no estado de São Paulo desde 1927. E, a partir da limitação efetiva da produção na safra 1933/34, observou-se um crescimento relativamente modesto até a safra 1941/42. Durante os primeiros oito anos da limitação, a produção de açúcar de usina do estado oscilou entre 1.828.668 e 2.464.064 sacos de 60 kg (SOARES, 2000, p. 91).

No que diz respeito à evolução da produção de açúcar de usina de São Paulo no período em tela, pode-se, através dos dados apresentados na Tabela 2.4, concordar com o autor diante da afirmação de que houve crescimento menor da produção. Outro aspecto a ser considerado é que a produção paulista embora tenha aumentado em termos absolutos, entre a safra 1933/34 e 1940/41, o estado de São Paulo registrou uma ligeira diminuição na participação relativa do total produzido no país. Observa-se que na safra 1933/34 esse estado foi responsável por 20,2% do total do açúcar de usina fabricado no país, enquanto que na safra 1940/41 o percentual caiu para 17,2%. Já a produção brasileira oscilou do menor patamar de 9.049.590 sacos de 60 kg de açúcar de usina no ano safra 1933/34 para atingir um teto de 14.406.239 sacos de 60 kg no ano safra de 1939/40, um aumento da ordem de 59,2%.

Diante dessas informações, considera-se a ideia de que a política de contingenciamento açucareira no Brasil acabou reservando uma boa margem para o aumento dessa produção, pois, ao que tudo indica, seu objetivo fora o de equilibrar a oferta e a demanda interna do açúcar na tentativa de estabilizar o crescimento da produção paulista e assegurar o mercado para o produtor pernambucano escoar seu açúcar.

Tabela 2.4 - Evolução da produção de açúcar de usina no estado de São Paulo em relação aos três principais estados produtores, da safra de 1933/34 a 1940/41

Produção de açúcar de usina										
Safra	Estados								Total da produção brasileira	
	São Paulo		Pernambuco		Rio de Janeiro		Alagoas			
	Saco 60kg	%	Saco 60kg	%	Saco 60kg	%	Saco 60kg	%	Saco 60kg	%
1933/34	1.828.668	20,2	3.219.124	35,6	1.767.259	19,5	747.557	8,3	9.049.590	100,0
1934/35	1.844.497	16,6	4.267.176	38,3	1.825.474	16,4	1.336.577	12,0	11.136.010	100,0
1935/36	2.032.083	17,2	4.588.761	38,7	2.107.651	17,8	1.074.873	9,1	11.841.087	100,0
1936/37	2.248.370	23,5	2.122.793	22,2	2.615.923	27,5	669.535	7,0	9.550.214	100,0
1937/38	2.408.772	22,1	3.080.160	28,1	2.513.960	23,1	901.567	8,3	10.907.204	100,0
1938/39	2.198.510	17,3	4.974.561	39,2	2.023.707	15,9	1.588.786	12,5	12.702.719	100,0
1939/40	2.464.064	17,1	5.215.913	36,2	2.308.122	16,0	1.817.698	12,6	14.406.239	100,0
1940/41	2.330.194	17,2	4.657.414	34,5	2.498.160	18,5	1.444.351	10,7	13.511.832	100,0

Fonte: Elaborado a partir do IAA, Anuário Açucareiro, 1941, p. 116-117.

Essa política voltada para a estabilização do crescimento da produção nacional de açúcar, de modo geral, e particularmente visando a desaceleração do ritmo paulista, também pode ser percebida através do seu reflexo na evolução da área cultivada com cana de açúcar no período de 1934 a 1940, conforme demonstra a tabela 2.5. Os números revelam que no ano de 1934 o estado de São Paulo ocupava o segundo lugar em hectares cultivados com cana, enquanto que Pernambuco liderava com folga o primeiro lugar, com praticamente o dobro área paulista. No decorrer desse período, a área cultivada em São Paulo diminuiu, atingindo seu menor nível em 1935, sofrendo redução de 29,7% comparada ao ano inicial para, então, chegar em 1940 com uma área cultivada 6,2% menor da que foi observada em 1934. Nota-se que no final do período em questão, São Paulo passou a ocupar a terceira posição entre os estados com maior área cultivada de cana, ficando atrás de Minas Gerais e Pernambuco que permaneceria em primeiro lugar bem acima dos outros dois estados. De todo modo, observa-se, em 1940, uma diminuição no distanciamento que existia no início do período da área canavieira paulista com relação à de Pernambuco, uma vez que neste estado também houve uma redução de hectares cultivados com cana. Como resultado, Pernambuco passou a ter uma área canavieira da ordem de 63,7% superior à de São Paulo, em 1940. Um fato curioso é notar

que a área cultivada com cana de açúcar em Minas Gerais era superior a São Paulo, contudo aquele estado não se caracterizava como um grande produtor de açúcar de usina, para efeitos de comparação a sua produção açucareira se concentrava no fabrico de açúcar de engenho, em torno de 84% do total, conforme pode ser observado nos dados estatísticos do Anuário Açucareiro (1941, p.116-117).

Tabela 2.5 - Áreas das lavouras de cana por estado, 1934 – 1940 (em hectares)

Estados	Área em hectares						
	1934 (1)	1935 (1)	1936 (1)	1937 (1)	1938 (1)	1939 (2)	1940 (2)
Acre	460	440	360	360	400	405	558
Amazonas	40	150	140	145	320	300	600
Pará	980	620	950	940	930	1.250	2.809
Maranhão	2.780	1.380	1.410	1.400	1.590	1.277	4.510
Piauí	1.250	1.330	920	810	1.000	1.240	1.955
Ceará	17.100	16.180	12.000	10.500	11.000	11.500	10.350
Rio G. do Norte	3.550	5.580	5.680	5.300	4.000	9.012	6.318
Paraíba	6.650	8.990	9.600	8.300	8.890	9.650	9.756
Pernambuco	139.460	123.280	119.680	56.424	79.143	121.857	113.676
Alagoas	22.130	24.000	34.100	30.000	29.400	35.350	50.475
Sergipe	4.800	12.410	17.390	13.100	10.000	15.000	15.671
Baía	45.200	35.030	35.100	36.000	19.687	23.987	29.630
Espírito Santo	8.260	8.380	6.600	6.000	5.000	4.000	10.000
Rio de Janeiro	21.160	26.590	60.350	55.317	51.550	51.732	52.200
São Paulo	74.030	52.010	52.350	56.200	60.000	70.000	69.436
Paraná	2.650	1.710	550	540	500	1.459	2.587
Santa Catarina	2.900	2.680	3.200	5.800	6.000	18.046	23.000
Rio G. do Sul	40.590	39.320	21.600	20.500	20.500	20.219	23.000
Minas Gerais	70.510	69.000	71.200	78.260	76.347	76.824	79.413
Goiás	8.330	7.980	7.000	7.100	5.500	6.800	4.811
Mato Grosso	670	440	480	1.720	1.800	1.720	3.778
Brasil	473.500	437.500	460.660	394.716	393.557	481.628	514.624

Fonte: (1) Elaborado a partir do IAA, Anuário Açucareiro, 1940, p. 21.

(2) Elaborado a partir do IAA, Anuário Açucareiro, 1942, p. 37.

Outro ponto a ser considerado é que na perspectiva de Soares (2000), a criação do IAA bem como suas medidas intervencionistas tinha por finalidade favorecer a manutenção do *status quo* da produção açucareira do Nordeste⁷, uma vez que visava criar barreiras para a expansão da produção paulista, cujo crescimento, conforme relatamos, encontrava-se em

⁷ Para ilustrar como se deu parte da orquestração dos interesses de determinados agentes para criação do IAA e a consequente centralização das políticas voltadas ao setor, recorreremos às palavras de Meira (2007, p.265): “É todo esse conjunto de aspectos que propicia visualizar o discurso das classes dirigentes como uma réplica das antigas reivindicações dos produtores de açúcar da Primeira República. A própria defesa da centralização das decisões nas mãos do estado e de uma política de caráter nacional foi defendida assiduamente pelos representantes nordestinos durante toda a Primeira República até porque não se deve desconsiderar que o poderio dos grandes proprietários de terra se manteria no pós-1930[...]” (MEIRA, 2007, p.265).

ritmo acelerado, apontando que São Paulo atingiria rapidamente uma situação de autossuficiência da produção de açúcar. Dessa maneira, o avanço da produção paulista comprometeria boa parte do escoamento da produção do Nordeste para o mercado consumidor do estado de São Paulo⁸.

Percebe-se que uma das principais justificativas do IAA na adoção da política de limitação da produção açucareira nacional estava assentada na defesa de uma divisão do trabalho secular entre os estados brasileiros. Isso fica claro no discurso oficial do Instituto para justificar a manutenção dessa reserva de mercado para o açúcar nordestino, relatado por Soares (2000, p.87):

Em nome da unidade nacional, dos mais altos interesses da burguesia brasileira em seu conjunto, procurava o governo federal preservar a divisão do trabalho em escala nacional, segundo a forma existente na época, apesar de contrariar os interesses da indústria açucareira paulista. Assim, enquanto Pernambuco e outros estados produtores de açúcar continuariam a fornecer o produto para São Paulo, a indústria paulista manteria estes estados como consumidores de seus produtos. A manutenção da agroindústria açucareira nordestina, e mesmo da fluminense, era apontada por Leonardo Truda, organizador e primeiro presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool, como condição indispensável ao desenvolvimento do parque industrial paulista.

Desse modo, a principal questão que se colocava eram os critérios para definição das cotas de produção por estado e por usina. Apesar de levar algum tempo, diante da oposição dos produtores, esses critérios foram finalmente determinados pelo artigo 28 do decreto nº 22.769, tomando como base a capacidade dos maquinários das usinas e a área das lavouras, conferia ao IAA o direito de diminuir a limitação de acordo com as necessidades do mercado (MEIRA, 2007, p. 197).

Com relação ao plano de contingenciamento implementado pelo IAA, Meira (2007, p. 197) avalia que os critérios adotados para estabelecer esses limites, com base na média quinquenal e na capacidade produtiva das usinas, proporcionavam uma margem ampla para a produção de açúcar, conforme já foi mencionado. Dessa forma a produção brasileira na safra de 1935/36 foi de 11.807.190 sacos de 60 kg de açúcar, enquanto que a limite determinado pelo IAA era de 11.925.690 sacos de 60 kg de açúcar. Neste sentido, essa política teria apenas

⁸ A respeito do posicionamento dos produtores paulistas frente a política nacional para contenção da expansão açucareira, nas considerações de Meira (2007, p.265) pela primeira vez, as medidas para a defesa do açúcar seriam pensadas para o país como um todo e com a pretensão de estabelecer a normalidade da produção. Inicialmente os paulistas não aprovavam tais medidas, entretanto, sua adesão foi se dando direta ou indiretamente através de negociações ou concessões. Tal fato não significava a total mudança dos interesses defendidos pelos produtores de açúcar de São Paulo, mas sim, a dificuldade de encontrar propostas melhores do que as do Instituto.

um caráter de fixar um determinado nível de produção que seria de fundamental importância para a agroindústria canavieira nordestina.

Por sua vez, Ramos (1999) concorda que o principal objetivo da política de contingenciamento do governo era conter o ritmo da expansão canavieira de São Paulo no início dos anos 1930, no sentido de evitar que a produção de açúcar pernambucana ficasse sem o mercado interno, contudo pondera que:

O caráter da limitação então postulada deve ficar bem claro: o que se queria, na verdade, era impedir o ingresso de novos capitais no complexo, e não impedir ampliações da produção que decorressem, em última instância, de alterações das posições de produtores ora existentes no interior do mesmo. (RAMOS, 1999, p. 102)

Esse autor também salienta que a limitação da produção açucareira, no caso específico de Pernambuco, serviria de justificativa por parte dos usineiros para não receberem cana dos fornecedores. Fato que contribuiria para o avanço do processo usineiro em curso, que consistia no fechamento dos engenhos diante da incapacidade de se manterem, ao mesmo tempo em que suas terras iriam sendo adquiridas pelos usineiros acarretando, assim, um processo de concentração/centralização tanto de caráter industrial, em unidades produtivas de maior porte, como de caráter fundiário com a aquisição de terras pelas usinas.

Nessa mesma perspectiva, Queda (1972) também concorda com a avaliação de que um dos principais objetivos da intervenção do Estado no setor agroindustrial canavieiro, no período, seria o de barrar o avanço da produção paulista de açúcar e, ao mesmo tempo, evitar o colapso da economia açucareira do Nordeste. Contudo, na interpretação desse autor, tal política acabou por criar as condições necessárias para o predomínio da indústria açucareira de São Paulo. Na medida em que os produtores paulistas também se beneficiaram da intervenção governamental com a garantia contra as desvalorizações do preço do açúcar provocadas pela superprodução.

“É preciso que se diga que, a palavra limitação, para o açúcar, teve um sentido muito amplo no Brasil. Na verdade, nenhum Estado sofreu o contingenciamento na base da sua produção verificada no momento da limitação [...]” (QUEDA, 1972, p. 93).

Com relação ao caso específico de São Paulo, o autor acrescenta que:

De certa forma, neste período da limitação, o que se exigia dos usineiros paulistas era que equipassem melhor o seu setor industrial. A política de limitação da produção trazia como vantagem a eliminação do perigo da concorrência entre as fábricas de açúcar vizinhas, para a conquista de novas zonas. Com a estabilidade dos preços resultantes daquela política, houve a possibilidade para o industrial do açúcar de que canalizasse e reorientasse os recursos financeiros antes utilizados na compra desenfreada de terras. Desta

forma, a limitação veio provocar a necessidade de se reformular a política seguida pelos usineiros paulistas.

O aparecimento de indústrias que faziam o preparo e que fabricavam máquinas para as usinas (notadamente em Piracicaba, São Paulo) tornavam tal empreendimento perfeitamente realizável. (QUEDA, 1972, p. 94)

De acordo com as considerações até aqui apresentadas sobre a política de limitação da produção, e analisando a tabela 2.6, pode-se considerar que o limite de produção nacional estabelecido pelo governo gerou uma margem ampla para que na prática a média nacional da produção de açúcar de usina no quinquênio 1934/35 – 1938/39 ficasse abaixo desse limite. Verifica-se que dos 18 estados produtores presentes na tabela, na sua grande maioria atingiram a produção média desse quinquênio abaixo da limitação determinada, somente os estados do Sudeste, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, que ultrapassaram esse limite em 207.318, 74.736, 8.752 sacos de 60 kg de açúcar, respectivamente. Tal fato permite concordar com os autores quando eles afirmam que na verdade o plano de contingenciamento tinha como propósito fixar um nível de produção que desacelerasse o ritmo do avanço da produção paulista no sentido de assegurar boa parte do mercado interno para o açúcar nordestino.

Tabela 2.6 - Médias quinquenais de 1929/30-1933/34 e 1934/35-1938/39 e sua posição em relação ao limite da produção de açúcar de usina dos estados

Produção de açúcar de usina em sacos de 60 kg						
Estados	Médias quinquenais		Limite de produção	Diferença de + ou -		
	1929/30-1933/34	1934/35-1938/39				
	A	B	C	B-A	C-A	C-B
Pará	5.894	6.986	14.238	+1.092	+8.344	+7.252
Maranhão	7.562	8.140	9.789	+578	+2.227	+1.649
Piauí	2.648	2.026	2.678	-622	+30	+652
Ceará	1.580	12.894	14.912	+11.314	+13.332	+2.018
Rio G. do Norte	19.759	31.215	41.531	+11.456	+21.772	+10.316
Paraíba	183.668	171.361	229.412	-12.307	+45.744	+58.051
Pernambuco	3.645.944	3.902.109	4.499.737	+256.165	+853.793	+597.628
Alagoas	1.146.753	1.133.566	1.357.195	-13.187	+210.442	+223.629
Sergipe	477.329	642.149	724.154	+164.820	+246.825	+82.005
Baía	576.584	653.893	687.561	+77.309	+110.977	+33.668
Espírito Santo	38.735	37.774	50.000	-961	+11.265	+12.226
Rio de Janeiro	1.753.313	2.224.234	2.016.916	+470.921	+263.603	-207.318
São Paulo	1.653.221	2.154.031	2.079.295	+500.810	+426.074	-74.736
Sta. Catarina	16.044	41.582	50.225	+25.538	+34.181	+8.643
Rio G. do Sul	1.099	1.715	6.318	+616	+5.219	+4.603
Goiás	500	1.783	5.000	+1.283	+4.500	+3.217
Mato Grosso	21.414	19.227	28.669	-2.187	+7.255	+9.442
Minas Gerais	182.862	364.530	355.778	+181.668	+172.916	-8.752
Brasil	9.734.909	11.409.215	12.173.408	+1.674.306	+2.338.499	+764.193

Fonte: Elaborado a partir do IAA, Anuário Açucareiro 1939, p. 105.

Outro ponto de destaque a respeito do Regulamento anexo ao decreto nº 22.981 foi a consolidação da forma administrativa da autarquia. Definitivamente, um dos principais avanços do IAA em relação aos outros órgãos até então existentes se refere à elaboração de sua estrutura administrativa.

Conforme esses dispositivos, o IAA era dirigido por uma Comissão Executiva composta de oito membros que elegiam um presidente e um vice-presidente, quatro desses seriam designados pelo Governo Federal, um do Ministério da Agricultura, um do Ministério da Fazenda, um do Ministério do Trabalho, e um do Banco do Brasil. Os outros quatro seriam eleitos representantes de estados que tivessem no período uma produção anual superior a 200.000 sacos de 60 kg de açúcar de usina, ou seja, por usineiros dos estados de Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro e São Paulo. Esses últimos seriam eleitos pelos respectivos produtores de cada estado com mandato de três anos. Por sua vez, os membros da Comissão

elegiam o presidente em conjunto com o vice-presidente, e cabia-lhe o voto de minerva quando havia empate nas decisões (GUIMARÃES, 2012, p.148).

Destaca-se que durante muitos anos o presidente eleito do IAA era o delegado proveniente do Banco do Brasil, já que o representante dessa instituição tinha faculdade de veto sobre questões da Comissão que envolvessem interesses financeiros. O fato é que o presidente concentrava as atribuições administrativas do órgão, enquanto os membros da Comissão deveriam apenas autorizar as ações do presidente, fundamentalmente as de caráter financeiro.

Além da Comissão Executiva, o IAA possuía um Conselho Consultivo formado pelos delegados usineiros dos estados produtores de açúcar que não compunham a Comissão, além dos representantes dos plantadores dos estados com produção anual superior a 160.000 toneladas de cana-de-açúcar. Além de reunir-se ordinariamente uma vez por ano e extraordinariamente toda vez que fosse convocado pela Comissão Executiva, tal Conselho limitava-se a dar sugestões e orientações a ser seguida pelo Instituto e acabou por ser extinto com a criação do Estatuto da Lavoura Canavieira, pelo decreto nº 3.855 de 21 de novembro de 1941 (SZMRECSÁNYI, 1976, p.169-170).

Ademais, a máquina administrativa do IAA estava diretamente subordinada ao seu presidente e compreendia a três seções (Contadoria, Secretaria e Seção Técnica), localizadas na sede da autarquia, além de sete Delegacias Regionais, situadas nas capitais dos estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. No que se refere às Comissões Estaduais, igualmente ao Conselho, tiveram uma atuação discreta e efêmera, e seu papel se limitava ao desempenho de órgãos meramente informativos para o Instituto, com o objetivo de comunicar-lhe a respeito das implementações dos decretos e decisões administrativas nos estados produtores. Importa frisar que a Seção de Contadoria tinha grande importância para a entidade, uma vez que lhe era conferida a função de executar os serviços de contabilidade, fiscalização e estatística, tomando por consideração que os serviços de fiscalização e estatística abrangiam todos os fabricantes de açúcar, aguardente e álcool, além dos importadores e distribuidores de carburantes. Assim, para poder operar, os produtores deveriam estar cadastrados e manterem o registro de sua produção em livros especiais bem como a remessa semanal de mapas demonstrativos do seu andamento (SZMRECSÁNYI, 1976, p.170-171).

A exemplo do que ocorrera na CDPA, em que havia uma Junta Deliberativa e um Conselho Consultivo, essa dualidade de órgãos se confirmava como tendência na agroindústria açucareira, a partir de 1930, juntamente com o fortalecimento dos usineiros dos

principais estados produtores de açúcar. O crescimento do poder dos usineiros no IAA⁹, presente desde a CDPA, se evidenciou quando através do artigo 12 do decreto que criou a autarquia, ficou proibida a participação de comerciantes e distribuidores de açúcar em sua composição (GUIMARÃES, 2012, p. 149). Importa ressaltar que a ascensão dos usineiros no interior do aparelho do Estado representou, de um lado, uma hierarquização no poder e nos privilégios como o acesso ao crédito, mas, por outro lado, isso não significou a ausência de conflitos.

Em acordo com as considerações desse autor, os dados da tabela 2.7 indicam que de fato ocorreu a consolidação e o aumento da participação das usinas na produção de açúcar entre a safra de 1933/34 a 1941/42. Constata-se que na safra 1933/34, essa participação já era majoritária e girava em torno de 54,5%, aumentando ao longo do período para atingir um pico de 73,4% na safra de 1939/40. Fato é que o açúcar produzido por engenhos teve sua participação reduzida sobre o total produzido ao longo do período. Embora esse tipo de açúcar ainda registrasse uma produção significativa, sua contribuição caiu de 45,5% da safra 1933/34 para atingir seu menor patamar (26,6%) na safra de 1939/40.

Tabela 2.7 - Produção de açúcar discriminado por categoria de fabricas (usinas e engenhos) – de 1933/34 a 1940/41

Safras	Produção em sacos de 60 kg			% sobre o total	
	Usinas	Engenhos	Total	Usinas %	Engenhos %
1933/34	9.049.590	7.552.510	16.602.100	54,5	45,5
1934/35	11.136.010	5.418.693	16.554.703	67,3	32,7
1935/36	11.841.087	6.059.112	17.900.199	66,2	33,8
1936/37	9.550.214	5.446.440	14.996.654	63,7	36,3
1937/38	10.907.204	5.835.508	16.742.712	65,1	34,9
1938/39	12.702.719	5.637.009	18.339.728	69,3	30,7
1939/40	14.406.239	5.225.713	19.631.952	73,4	26,6
1940/41	13.511.832	6.359.501	19.871.333	68,0	32,0

Fonte: Elaborado a partir do IAA, Anuário Açucareiro 1941, p. 114.

A respeito dos conflitos existentes no setor, Guimarães (2012, p. 153) avalia que os embates entre os diferentes agentes da agroindústria canavieira refletiram diretamente na composição da Comissão Executiva no decorrer do período. O autor relaciona esse fato à

⁹ Meira (2007, p. 267) contribui com a visão sobre a influência dos usineiros junto ao Instituto quando afirma que embora o IAA desenvolveria uma estrutura complexa que agrupava vários ministérios e representantes do setor açucareiro, é preciso ter em conta a presença permanente do poder de influência dos usineiros nas diferentes esferas estatais (inclusive no IAA). Desse modo, através do IAA os usineiros minaram o poder tanto dos comerciantes (considerados especuladores de açúcar) e dos engenhos banguês (considerados como desestabilizadores da produção açucareira).

pressão exercida por agentes do setor que se viam prejudicados diante da ascensão dos usineiros. Também pelo agravamento da crise da produção, com a incorporação à Comissão Executiva dos representantes dos banguzeiros (donos de engenhos), dos plantadores e dos fornecedores de cana, através do Decreto nº 24.749 de 14 de julho de 1934, que criou a representação dos produtores de açúcar de engenho. Já a Lei nº 458, de 16 de julho de 1937 acrescentou dois representantes dos plantadores de cana e um representante dos usineiros dos estados com produção anual de até 200.000 sacos de açúcar de 60 kg. Em seguida, com o advento do Estado Novo, através do Decreto-lei nº 634 de 18 de agosto de 1938, a Comissão Executiva sofreu outra modificação, retornando a sua forma inicial. De acordo com essa perspectiva de fortalecimento da intervenção do IAA no setor, mediante o Decreto-lei nº 1.831 de 4 de dezembro de 1939 e posteriormente o Estatuto da Lavoura Canavieira de 1941, a Comissão Executiva seria modificada novamente com o acréscimo de um representante dos banguzeiros e plantadores de cana, de um representante do Ministério da Viação e Obras Públicas, e de três representantes de fornecedores de cana. Na sequência, nossa abordagem contemplará esse aumento da intervenção do Estado no setor agro canavieiro através do IAA, como um reflexo de parte do projeto corporativo do Estado Novo.

2.1.1 O Estatuto da Lavoura Canavieira e o aprofundamento do controle pelo IAA

Observou-se que ainda antes do advento do Estado Novo, mediante a promulgação da Lei nº 178 de 09 de janeiro de 1936, possibilitou-se a ampliação da ingerência governamental nas relações entre as usinas de açúcar e os fornecedores de cana através do IAA, que, por sua vez, assumiria novas atribuições. Como consequência, os preços e as quantidades do fornecimento da matéria prima passaram a ser fixados pelo Governo (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 177-178).

Sobre este fato, salienta-se que, anteriormente ao surgimento dessa lei, as relações comerciais entre usineiros e fornecedores eram realizadas mediante simples contratos de compra e venda. Como a usina detinha a capacidade do processamento da matéria prima, tal fato colocava o fornecedor numa situação de desvantagem, pois sua produção poderia ser ou não adquirida pela usina. Em vista disso, muitas vezes, o fornecedor se via obrigado a aceitar as condições impostas pelo proprietário da usina (SOARES, 2000, p. 133-134).

Ramos (1999, p. 91-92) explica que o objetivo principal da mencionada lei seria obrigar os usineiros a receberem cana de seus fornecedores. Contudo, ela não foi capaz de interromper o processo usineiro em Pernambuco, mencionado anteriormente. Na medida em que as usinas não ficaram impedidas de absorver as cotas dos fornecedores, o avanço deste

processo continuou em curso e tal fato evidencia-se na participação da produção de açúcar dos engenhos de Pernambuco, que diminuiu de 21,9% em 1929/30 para 10,3% em 1939/40.

Na sequência, outras atribuições ao Instituto vieram através do decreto nº 644 de 25 de agosto de 1938. Esse decreto ampliou ainda mais a atuação da autarquia tanto pela operação direta das refinarias, como pela fiscalização de todas as empresas de refino de açúcar, além do maior controle sobre a produção dos engenhos (SZMRECSÁNYI 1976, p. 179). Esse aumento da intervenção governamental no setor agro canavieiro nos permite estabelecer uma relação direta com os efeitos do golpe de Estado ocorrido em 1937, quando o presidente Getúlio Vargas instituiu o já mencionado Estado Novo e a ideia da intervenção estatal se consolidou como ideologia dominante.

Diante disso, percebe-se claramente que o fortalecimento do poder Executivo se estendeu sobre a economia como um todo e especificamente sobre o setor agro canavieiro, na medida em que o controle governamental se realizava por meios de diversos dispositivos de forma cada vez mais independente de apreciação judicial.

Foi nesse contexto que no ano de 1939, uma série de decretos importantes foram baixados visando tornar tal política mais eficaz. Em 02 de março de 1939, o decreto nº 1.130 aprovou definitivamente os limites de produção estabelecidos pelo IAA para as usinas e engenhos. A partir dessas cotas individuais, surgiram, por meio de resoluções específicas, os Planos Safras que eram anualmente elaborados pelo o Instituto. O decreto nº 1.669, de 11 de outubro de 1939, estabelecia critérios para autorizar o aumento das cotas de produção das usinas, além de definir uma classificação para as usinas, dividindo-as em três categorias (maiores, médias e menores). Com base nesta classificação, o Estado estabeleceu que o aumento dessa produção deveria ter como destino a seguinte proporção: 50% para as menores, 30% para as médias e 20% para as maiores. Esse decreto também orientava que para o aumento atribuído a cada usina, 70% da produção agrícola deveria ser proveniente de fornecedores, lavradores e colonos, sendo permitido os 30% dessa produção da própria usina (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 179-180).

Diante dessa perspectiva, de fortalecimento da intervenção do IAA, foram modificados vários dispositivos através do já mencionado decreto nº 1.831 de 04 de dezembro de 1939, que estabeleceu taxas para o açúcar de engenho e a rapadura, bem como reiterou-se a proibição da instalação de novas unidades produtoras e regulamentou a transformação de engenhos e usinas. Mais ainda, atribuiu ao Instituto o controle de todas as transações de equipamentos destinados à produção e conferiu também à entidade o monopólio nacional das exportações de açúcar. Afora isso, as unidades de produção que não estivessem registradas na

autarquia seriam consideradas clandestinas e, portanto, sujeitas à apreensão dos seus equipamentos, além de multas (MEIRA, 2007, p. 204).

Menciona-se sobre esse período, que essas medidas legais atingiram seu ápice com a promulgação do Estatuto da Lavoura Canavieira, através do decreto lei nº 3.855 de 21 de novembro de 1941. O principal objetivo do Estatuto era disciplinar as relações comerciais entre os usineiros e seus fornecedores de cana. Os dispositivos legais do Estatuto determinavam, entre outras coisas, que o IAA organizasse um cadastro de fornecedores, assim como regulamentava as condições de fornecimento e do recebimento de cana pelas usinas, além de estabelecer restrições à produção canavieira das usinas, através da instituição da obrigatoriedade de cotas de fornecimento com preços especificados. O Estatuto também estabelecia preceitos para resolução de litígios entre usineiros e fornecedores, bem como dispositivos que atribuíam para o IAA atividades de assistência que deveriam ser dispensadas aos produtores agrícolas (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 181-182).

É interessante notar que as determinações previstas no Estatuto demandaram novas atribuições ao IAA e conseqüentemente acarretaram modificações na sua estrutura. Como consequência, houve uma ampliação da Comissão Executiva e a supressão do Conselho Consultivo, que na prática veio acompanhado do fortalecimento do poder do Presidente do Instituto. A autarquia era munida dos recursos financeiros vindos das taxas e contribuições criadas pela legislação ao longo desse período e passou a intervir em todos os níveis de atividades do setor agroindustrial canavieiro. Nesse sentido, Szmrecsányi avalia que a promulgação do Estatuto da Lavoura Canavieira pode ser encarada como um avanço na evolução do intervencionismo e do planejamento do setor. Essas mudanças na estrutura administrativa do IAA foram determinadas em parte pelas Disposições Gerais do Estatuto, nos artigos de 160 a 162, e em parte delegadas à direção do Instituto através do decreto nº 4.188, de 17 de março de 1942 (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 182-183).

Segundo Queda (1972, p. 118): “A criação do Estatuto da Lavoura Canavieira, na opinião dos seus idealizadores, visava disciplinar as relações entre industriais, donos das fábricas e os plantadores de cana [...]”. Este argumento fundamenta-se na necessidade de proteger os plantadores de cana contra o processo de concentração fundiária que se intensificou a partir do surgimento das usinas com o fracasso dos Engenhos Centrais. Contudo, a necessidade de disciplinar as relações entre usineiros e fornecedores de cana era verdadeira somente nas regiões onde havia divergências históricas quanto ao preço da cana pago aos plantadores, como era o caso do Nordeste e de Campos, no Rio de Janeiro.

Já no estado de São Paulo, o autor entende que não existia a necessidade de disciplinar as relações entre os usineiros e plantadores, como nas outras regiões produtoras, tendo em vista que a “tradição açucareira” que havia alcançado grande prosperidade no estado no século XIX fora interrompida pelo esplendor da economia cafeeira. Portanto, a proposta do Estatuto em disciplinar as relações entre usineiros e plantadores não era uma questão relativa à agroindústria canavieira paulista. Entre outras coisas, o que se buscava com a legislação era impedir que essa “luta secular” se instalasse no setor canavieiro em São Paulo, criando legalmente uma categoria até então inexpressiva na economia açucareira paulista, qual seja, o “fornecedor de cana”.

Queda (1972) analisa que os objetivos do Estatuto se revelou contraditório quando confrontados com as regiões produtoras do Nordeste e do Centro-Sul.

Enquanto para o Norte-Nordeste a ação do Estatuto visava amparar os fornecedores na sua luta contra a expansão das usinas, embora dentro dos quadros das relações sociais patrimonialistas, para o Centro-Sul e, mais especificamente São Paulo, a ação visava criar a figura do fornecedor. Este fato pode ser verificado se levarmos em conta que a “luta dos usineiros paulistas” contra a aprovação do Estatuto ocorreu exatamente contra a intenção de se considerar o colono como fornecedor de cana. (QUEDA, 1972, p. 66-67)

À luz do exposto, o problema básico dos usineiros paulistas não era o da preservação do fornecedor, mas sim manter o regime de colonato¹⁰ dentro das suas usinas. É preciso que se tenha em conta que esse regime de trabalho presente nas usinas de São Paulo, atribuía à estratificação social na lavoura canavieira paulista uma originalidade absoluta quando comparada a de outros estados produtores. Por sua vez, a ideia inicial do projeto do Estatuto tornava bastante elástica a definição de fornecedor de cana, abrindo a possibilidade de incluir nessa categoria o colono das zonas canavieiras sulistas. Diante da ameaça de desorganização do seu regime de trabalho, os usineiros paulistas se posicionaram, a princípio, fortemente contrários à aprovação do Estatuto (QUEDA, 1972, p. 67-68).

Ademais, baseado numa tentativa de pacificar os conflitos rurais, dentro de um contexto em que o Governo defendia a ideologia de “paz social”, o Estatuto da Lavoura Canavieira, segundo Ramos (1999, p. 96), “[...] tinha como objetivo fundamental sedimentar a

¹⁰ Segundo Queda (1972, p. 68): “... o conceito de colono é variável como podemos observar através da análise de várias usinas paulistas: na Usina Esther colono é todo aquele que, mediante um contrato de empreitada para o trato das canas, trabalha nas lavouras da usina. As canas são da Usina e por ela plantadas. Na Usina Santa Bárbara colono é todo aquele que, através de um contrato, tem terras para o plantio de canas, em proporção à capacidade de trabalho do locador e da sua família. Nas Usinas da Société de Sucreries Brésiliennes colono é todo aquele que planta, trata, colhe, transporta e entrega a cana carregada sobre os vagões.”

posição dos fornecedores de cana como coparticipantes do processo produtivo do complexo. Para isso, ele dispôs que as usinas não poderiam moer mais do que 60% de canas próprias.” Com isso se buscava, através da atuação do IAA e a despeito da oposição dos usineiros, realizar um processo de redistribuição de renda que beneficiasse os fornecedores, que para a autarquia era a parte considerada mais fraca. Desse modo, percebe-se que o Estatuto tinha como propósito assegurar a sobrevivência dos fornecedores de cana, na medida em que as grandes usinas estavam progressivamente se tornando autossuficientes em matéria prima.

Na mesma linha de pensamento dos autores citados anteriormente, Ramos (1999) observa que os problemas pertinentes à relação entre produtores de cana e usineiros da região Nordeste não se apresentavam da mesma forma que na agroindústria canavieira do estado de São Paulo. Tendo em vista que a retomada da expansão canavieira paulista se deu principalmente através do surgimento das usinas em novas áreas do estado como fruto da inversão diferenciada de capitais dos grandes cafeicultores que montavam as unidades produtivas em suas terras. O colonato, como foi visto, constituía-se a relação de trabalho predominante na agricultura paulista e a oposição por parte dos usineiros paulistas ao Estatuto se deu fundamentalmente na questão relacionada à definição legal do fornecedor e dos seus direitos. A principal argumentação dos usineiros contra os dispositivos legais era de que o Estatuto criava a categoria de fornecedor onde ela não existia.

Fundamentalmente, ao criar a “quota de fornecimento” e vincula-la a terra, à qual estava indissociavelmente ligada pela noção de “fundo agrícola”, o Estatuto criou uma situação de direito para os lavradores não proprietários. Em outras palavras, o ELC acabou transformando os colonos da cana em proprietários “de direito” das terras por eles lavradas por cana [...] (RAMOS, 1999, p. 105)

Com efeito, as dificuldades criadas pelo Estatuto aos produtores paulistas foram contornadas somente com o advento do Decreto Lei nº 6.969 de 10 de novembro de 1944, que tratava dos lavradores de cana em terra alheia. Ramos (1999, p. 107) menciona que os artigos 2º e 3º do referido decreto deixavam mais clara a relação do usineiro com seus colonos, tornando explícita a necessidade de se pagar o aluguel para o proprietário, ou seja, a renda da terra.

Ademais, no início dos anos 1940, paralelamente ao aprofundamento da intervenção governamental junto à agroindústria canavieira brasileira, em geral, e à paulista, em particular, o setor ainda sofreria o impacto direto do advento da Segunda Guerra Mundial, a partir de 1939. Como veremos mais adiante, a principal consequência da guerra foi a interrupção do transporte marítimo, causado pela guerra submarina, que dificultou o

escoamento do açúcar pernambucano até o mercado consumidor paulista. Fato que levou o estado de São Paulo a ficar desbastecido do produto, obrigando o IAA, em 1942, a autorizar a montagem de novas usinas, liberar cotas de produção, suspender as restrições da fabricação de açúcar bruto e permitir a instalação de fabricas de rapadura nos estados que sofreram insuficiência de abastecimento. Diante disso, e a despeito de todo esforço do IAA em administrar a expansão paulista, os efeitos dessas medidas tiveram profundas implicações e desdobramentos posteriores que serão abordados na sequência.

2.2 A Segunda Guerra Mundial e seus efeitos sobre o setor sucroalcooleiro nacional de 1942 até 1945

Em face à deflagração do conflito bélico, seus efeitos para a agroindústria canavieira no Brasil foram bem diferentes daqueles observados no período de 1914-1918. A guerra de 1939-1945, diferentemente da Primeira Guerra, não promoveu o aumento das exportações brasileiras de açúcar, pelo contrário, verificou-se uma diminuição das quantidades exportadas do produto. De acordo com Szmrecsányi (1976, p. 183), a única vantagem para as exportações do açúcar nos anos da Guerra foi a elevação dos seus preços, possibilitando que o IAA deixasse de ter prejuízos com as exportações do produto.

As observações acima estão em conformidade com os dados apresentados nas tabelas 2.8 e 2.9 referentes ao volume de açúcar exportado nos quinquênios 1935/39 e 1940/44, respectivamente.

Com efeito, o volume das exportações, no quinquênio 1935/39 somou um total de 3.774.261 sacos de 60 kg de açúcar, enquanto que no quinquênio subsequente o volume de açúcar exportado representou uma quantidade de 3.636.893 sacos. Portanto, nos anos 1940/44, correspondente ao período da Guerra, não ocorreu aumento nas exportações, mas ao contrário, registrou-se em relação ao primeiro quinquênio uma ligeira diminuição da ordem de 137.368 sacos nas exportações de açúcar.

Outra constatação é que no último quinquênio ocorreu a diminuição acentuada do percentual das exportações destinadas para os países europeus, simultaneamente em que se verificou um aumento considerável para a América Latina. No primeiro período, os dados indicam que foi destinado para a Europa quase 90% do açúcar exportado, enquanto que no período subsequente esse percentual caiu para 42,7%. Em contrapartida, o percentual das exportações de açúcar para os países latino americanos saltou de um patamar de 10,3%, no quinquênio 1935/39, para 56,4% nos anos 1940/44. Assim, no último quinquênio observou-se uma forte queda no volume do açúcar exportado para a Europa, ao mesmo tempo em que mais

da metade de nossas exportações tiveram como destino a América Latina. De acordo com o que foi relatado, constata-se que a Guerra prejudicou as nossas exportações de açúcar destinadas fundamentalmente para o mercado europeu que em grande parte foram redirecionadas para os países latinos americanos.

Tabela 2.8 - Evolução da exportação do açúcar brasileiro, no quinquênio de 1935/39

Exportação de açúcar em sacos de 60 kg por países de destino, no quinquênio 1935/39					
Países de destino	1935	1936	1937	1938	1939
Argentina	2.707	2.471	193	X	X
Bolívia	140	701	292	632	1.740
Chile	X	X	X	X	100.000
Colômbia	206	1.214	1.276	1.179	375
Peru	15	X	X	X	497
Uruguai	256.719	4.200	3.200	5.905	4.150
Espanha	X	X	5	X	250
França	10	X	X	X	20
Inglaterra	1.187.923	1.369.614	X	127.000	667.831
Itália	461	156	X	X	X
Portugal	16	2.110	3	X	31.050
Total	1.448.197	1.380.466	4.969	134.716	805.913

Fonte: Elaborado a partir do IAA. Anuário Açucareiro, 1940, p. 111.

Tabela 2.9: Evolução da exportação do açúcar brasileiro, no quinquênio de 1940/44

Exportação de açúcar em sacos de 60 kg por países de destino, no quinquênio 1940/44					
Países de destino	1940 (1)	1941 (1)	1942 (1)	1943 (1)	1944 (2)
Egito	X	33.867	X	X	X
Antilhas Inglesas	X	1.000	X	X	X
E.U.A.	X	X	X	100	X
Argentina	X	X	X	200.000	426.000
Bolívia	3.611	3.742	6.387	11.147	10.950
Colômbia	262	X	X	169	203
Guiana Holandesa	2	X	X	1	X
Peru	415	X	X	5.496	X
Uruguai	74.900	196.801	417.291	165.432	525.988
Venezuela	X	X	X	102	X
Bélgica	386.424	X	X	X	X
Espanha	12.020	30.000	100.008	20	X
França	292.874	X	X	X	X
Grécia	2	X	X	X	X
Inglaterra	113.149	58.686	85.356	1.780	X
Irlanda	X	X	30.000	X	X
Itália	33.873	X	X	1.944	X
Portugal	105.937	21.988	12.472	11	X
Suíça	78.742	70.000	117.734	X	6
Suécia	X	X	X	X	1
Total	1.102.211	416.084	769.248	386.202	963.148

Fonte: (1) Elaborado a partir do IAA, Anuário Açucareiro, 1943-1944, p. 120.

(2) Elaborado a partir do IAA, Anuário Açucareiro, 1948/49, p. 149.

De fato, o período de 1939 a 1945 foi marcado pelas dificuldades no transporte marítimo das mercadorias. Os riscos refletiram tanto na diminuição do volume das nossas exportações e importações, bem como no volume de produtos transportados através da cabotagem. Nesse período, a navegação costeira do Brasil tinha uma enorme relevância, visto que a rede de transportes terrestres apresentava expressiva ineficiência. Como o comércio interno existente entre as regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul do país era realizado por via marítima, o açúcar foi um dos produtos mais afetados pelos efeitos da guerra submarina. A produção nordestina de açúcar era imprescindível para abastecer os principais centros consumidores, que, por sua vez, estavam localizados no Centro-Sul, mais precisamente concentrado no estado de São Paulo. O conflito gerou, por consequências, a divisão da produção de açúcar brasileira em duas regiões distintas. Por um lado, a região Nordeste se deparou com uma situação de superprodução causada pelas enormes dificuldades em escoar sua produção para o mercado consumidor paulista. Por outro lado, São Paulo passou a enfrentar uma falta crescente do produto, uma vez que a quantidade da produção regional de açúcar não era suficiente para suprir o total da demanda. Mais do que a queda nas exportações, os efeitos dos fatos acima descritos assumiram grande relevância para a evolução da agroindústria canavieira no Brasil. Como se verá mais adiante, a principal consequência para o setor foi a expansão da produção açucareira paulista, culminando com a consolidação do estado de São Paulo na posição de maior produtor (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 182-183).

Outro fato relevante é que foi constatado, no período entre o início do contingenciamento até 1941, um relativo equilíbrio entre a produção e o consumo de açúcar no país. Cabe apontar que tal equilíbrio foi alcançado em decorrência das medidas intervencionistas, já abordadas neste trabalho, através da atuação do IAA no sentido de fixar as cotas de produção, garantir preços mínimos compensadores aos produtores, transformar o excesso de cana e mesmo de açúcar em álcool e, finalmente, de promover a exportação dos excedentes de açúcar a preços gravosos. Dessa maneira, é possível depreender que o referido equilíbrio foi obtido à custa do preço do açúcar cobrado do consumidor brasileiro, a fim de garantir os lucros para as usinas e intermediários. Contudo, com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, esse equilíbrio relativo foi rompido. Houve um aumento inesperado do consumo de açúcar de usina no país motivado pela intensificação das atividades industriais somada a um rápido aumento da população urbana. Ao mesmo tempo em que se verificava a escassez de açúcar no mercado interno, a produção nordestina encontrava-se aquém das cotas autorizadas pelo Governo, ao passo que a de São Paulo vinha produzindo um pouco acima da limitação estabelecida. Diante da participação do Brasil na guerra, os mencionados problemas

de abastecimento foram agravados pelas dificuldades de transportes entre a Região Nordeste e São Paulo (SOARES, 2000, p. 92-93).

Para enfrentar o problema do desabastecimento, o IAA foi obrigado a autorizar a montagem de novas usinas e liberar as cotas, além de suspender restrições para produção do açúcar bruto nos estados com insuficiência de abastecimento, especificamente em São Paulo. Com o intuito de evitar problemas futuros que tal expansão poderia provocar para a produção do Nordeste, e de Pernambuco em particular, o Instituto incentivou a expansão da produção paulista assentada em pequenas unidades. “A Portaria nº 49/43, da Coordenação da Mobilização Econômica, autorizou a instalação de novos engenhos com capacidade de produção de até quatrocentos sacos por ano, enquanto durassem os efeitos da Guerra.” (RAMOS, 1999, p. 107). Neste período, ocorreu uma abertura para o ingresso de novos produtores, desencadeando uma verdadeira corrida dos paulistas para registrar as cotas de produção de quatrocentos sacos por ano de maneira indiscriminada através das inscrições nas prefeituras.

Simultaneamente às questões relacionadas ao açúcar, o IAA passou a enfrentar, durante o período da Guerra, o problema relacionado ao desabastecimento da gasolina, fato que levou o Instituto a desenvolver uma política de estímulo à produção do álcool motor. Essa política se deu através do incentivo para instalação de novas destilarias e conversão daquelas que produziam aguardentes. Entretanto, chama a atenção que a maior expansão da produção do álcool não ocorreu durante o conflito, pois este também prejudicou as importações de benzeno, um produto necessário para a fabricação do álcool anidro. Somado a isso, os produtores de São Paulo acabaram optando por produzir o açúcar em detrimento do álcool, com o objetivo de suprir a falta do produto naquele mercado (RAMOS, 1999, p. 108).

Vale também destacar que um dos principais estímulos à produção alcooleira foi a resolução da Comissão Executiva do IAA que, em 21 de fevereiro de 1941, aumentou de 5% para 20% a proporção da mistura do álcool anidro na gasolina. Na sequência, verificou-se que outras medidas adotadas pelo Governo objetivavam o aumento da produção alcooleira nacional: em dezembro de 1941, consolidou-se a concessão de financiamento para as destilarias particulares, bem como facilidades para importar os equipamentos necessários para a produção do álcool; em 15 de junho de 1942, o decreto lei nº 4.382 atribuiu ao IAA o poder de estabelecer cotas e preços atrativos para produção do álcool; já a resolução nº 031/42, de 24 de junho de 1942, possibilitou à Comissão Executiva do IAA destinar, no plano da safra 1942/43, a maior parte de cana-de-açúcar como matéria prima para a produção direta do álcool ao invés do melaço residual da produção de açúcar. Ainda no ano de 1942, outras

medidas foram tomadas para incentivar a produção do álcool, culminando no decreto lei nº 4.722, de 22 de setembro de 1942, que declarou a indústria alcooleira de interesse nacional, estabelecendo, a partir da safra 1943/44 e pelo prazo de quatro anos, garantias de preços mínimos para o álcool e para as matérias primas necessárias à sua fabricação (SZMRECSÁNYI 1976, p. 187-188).

Contudo, os resultados obtidos com todas essas medidas de incentivo à produção do álcool não tiveram os efeitos esperados. Nota-se que especialmente a quantidade produzida do álcool anidro para fins carburantes diminuiu a partir da safra 1943/44 e só se recuperou após o término da guerra, quando sua necessidade era menos premente (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 189-190). Vale lembrar que a redução da produção de álcool também decorreu de problemas vinculados à demanda interna do açúcar, na medida em que as dificuldades do transporte de cabotagem comprometeram o abastecimento do produto na região Centro-Sul. Diante disso, o Governo Federal se viu obrigado a agir, através do IAA, no sentido de incentivar a produção de açúcar em São Paulo que, por outro lado, acabou diminuindo o potencial da produção de álcool.

Diante dos problemas referentes ao abastecimento de açúcar do mercado paulista e somado à ampla possibilidade de expansão do setor agro canavieiro no estado, tornou-se praticamente inevitável a transferência do eixo da produção do setor agroindustrial canavieiro do estado de Pernambuco para São Paulo. Nesse sentido, o próximo item tratará sobre a expansão do setor agro canavieiro paulista nos anos seguintes à guerra e São Paulo terá sua posição consolidada como maior produtor nacional de açúcar e álcool somente na década de 1950. Uma tendência que, conforme assinalado anteriormente, já se apresentava antes da década de 1930, porém interrompida pela intervenção governamental no setor através do IAA.

2.3 A hegemonia de São Paulo no setor agro canavieiro nacional de 1946 até o início da década de 1960

Os anos do conflito geraram as condições necessárias para que houvesse a expansão da produção açucareira da região Centro-Sul e, especificamente, do estado de São Paulo. Assinala-se que no período os conflitos de interesses entre os usineiros paulistas e nordestinos se acentuaram. A crise de abastecimento do produto que castigou São Paulo, estendendo-se até após o final da guerra, desencadeou uma campanha de parte expressiva dos usineiros paulistas contra o Instituto, que era composto em sua maioria por representantes dos interesses dos usineiros nordestinos. Os ataques à autarquia pelos paulistas se davam no sentido de responsabilizá-la pela escassez do açúcar no estado, além de acusa-la de favorecer

os usineiros nordestinos contra os interesses paulistas e, conforme mencionamos anteriormente, o Instituto ainda era acusado de provocar discórdia entre usineiros e fornecedores de cana através do Estatuto da Lavoura Canavieira.

Como prova do que estamos buscando sustentar, apresentamos uma declaração que contém uma crítica clara à política de defesa açucareira do IAA, no relatório da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo de 1946:

Mercê da política desastrosa do Instituto do Açúcar e do Alcool, que durante tantos anos procurou defender a economia dessa indústria rural, contra os interesses dos brasileiros, e na defesa exclusiva de um privilégio absurdo, atribuído aos estados do Norte, ao município de Campos, e a restrito número de antigos usineiros paulistas, a população paulista foi conduzida às filas e ao câmbio negro do açúcar, que faltou na Capital, como em todos os recantos do interior, para todos, para os velhos e as crianças, inclusive para as indústrias, mesmo as mais necessárias.¹¹ (SECRETARIA DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1946, p. 18-27)

Na direção oposta à visão defendida pelos paulistas, apresentamos a seguir uma declaração do deputado, pelo estado de Alagoas, Lauro Montenegro (um representante do Nordeste) em um trecho de uma entrevista divulgada pela Folha Carioca em 26 de março de 1946, na qual defendeu veementemente a continuidade da atuação do IAA no sentido de controlar a produção açucareira nacional, reafirmando a importância de proteger a agroindústria canavieira do Nordeste:

Com o regime climático daquela região, a cana de açúcar é a única cultura que consegue sobreviver às irregularidades surpreendentes das duas estações ali predominantes. No dia em que aquela região não contar com o amparo do referido Instituto, desaparecerão as possibilidades de vida na zona nordestina. Será o êxodo mais melancólico a ser registrado na nossa história das custosas instalações industriais que constituem a principal atividade econômica daquele trecho do território nacional e de toda uma população, com qualidades comprovadas de resistência, a retirar-se, por imperativo biológico, de sua terra, em busca de ambientes mais propícios às necessidades de existência. A supressão do Instituto do Açúcar e do Alcool, ou a modificação essencial de sua orientação, determinaria esse espetáculo verdadeiramente dramático da formação repentina do deserto em áreas onde, seja como for, ainda prospera a única indústria que apresenta condições de viabilidade no Nordeste. A própria indústria têxtil, com o decréscimo a olhos vistos da produção algodoeira, estaria sujeita a períodos de crise forte, se São

¹¹ A citação acima é parte de uma declaração sobre o açúcar que consta no relatório da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, 1946, p.18-27, cujo conteúdo se refere à crítica contundente da defesa açucareira aplicada pelo IAA, responsabilizando a autarquia pelo desabastecimento de açúcar no mercado consumidor de São Paulo. E mais ainda, o documento atribuía ao Estatuto da Lavoura Canavieira um efeito nocivo ao regime de trabalho predominante na indústria rural bandeirante, acusando-o de desvirtuar a disciplina do colonato nas usinas paulistas. Mais adiante, o texto faz menção à conferência açucareira nacional ocorrida no palácio dos Campos Elíseos, no ano de 1946, quando ao final ficou decidido que seriam elevadas as cotas de produção paulista, atendendo, assim, os interesses dos usineiros de São Paulo.

Paulo não a suprisse da matéria-prima que o norte já não tem em quantidade correspondente às suas exigências. Esse grande e progressista estado do Sul, por outro lado, só tem razões para concordar com os rumos que o Instituto deu às suas atividades. Extingam-se as quotas da produção, venha o sistema de completa liberdade para a construção de usinas e teremos, então, a anarquia e o caos implantados na indústria açucareira do Brasil.¹²

Diante desse contexto em que a crise de abastecimento ainda persistiria após o final do conflito mundial, São Paulo encontrava-se em condições de reivindicar o aumento de sua cota de produção de açúcar. Afinal, além de constituir no principal mercado consumidor de açúcar, o estado também dispunha de condições favoráveis de clima e solo para o cultivo da cana, de instituições de pesquisas relativamente bem desenvolvidas e de um considerável parque industrial açucareiro.

Assim, em julho de 1946, foi realizada uma conferência açucareira de âmbito nacional no palácio dos Campos Elíseos em São Paulo, a fim de discutir amplamente as questões relativas à agroindústria canavieira nacional, fundamentalmente a revisão de cotas de produção, a instalação de novas usinas, a revisão do Estatuto da Lavoura Canavieira e os preços do açúcar. Vale destacar que esses assuntos eram considerados de amplo interesse das autoridades governamentais e dos representantes das classes produtoras paulistas. A conferência foi convocada e presidida pelo interventor federal em São Paulo, Macedo Soares, contou com a participação do presidente do IAA, Esperidião Lopes de Farias Junior, e foi acompanhada por uma delegação de representantes credenciados dos estados açucareiros, composta pelos senadores do Rio de Janeiro, José Carlos Pereira Pinto, de Alagoas, Ismar Góis Monteiro, de Pernambuco, Novais Filho, e do Sergipe, Durval Cruz. Compunham ainda a mencionada comitiva da autarquia açucareira, o deputado da Paraíba, José Jofíli Bezerra, o secretário da Educação da Paraíba, Abelardo Jurema, o representante de Minas Gerais na Comissão Executiva do Instituto, Temístocles Barcelos, representante dos banguzeiros na Comissão Executiva do IAA, Moacir Pereira, o secretário da presidência do Instituto, Mota Maia, o chefe da Seção de Assistência à Produção da autarquia, Nelson Coutinho e, finalmente, o chefe da Seção de Estudos Econômicos do IAA, Mário Lacerda. Participaram também das discussões, o secretário da Agricultura de São Paulo, Malta Cardoso, o secretário do Governo, Edgar Batista Pereira, o secretário da Justiça, Artur Pequerobil de Aguiar Whitaker, o diretor geral do Departamento Estadual de Informações, Honório de Silos, o

¹² Ver IAA. Brasil Açucareiro. Rio de Janeiro, abril de 1946, p. 40. Com o título: O Nordeste regressaria ao mais negro período colonial, foi realizada a reprodução da entrevista à Folha Carioca, do deputado por Alagoas, Sr. Lauro Montenegro, edição 26 de março de 1946.

membro do Conselho Administrativo do Estado, Cristiano Altenfelder e Silva e, por fim, os representantes de todos os usineiros do estado de São Paulo.¹³

Para ilustrar o conteúdo da defesa dos interesses paulistas na conferência, apresenta-se os comentários a respeito da fala de Otávio de Lima Castro, em nome dos usineiros de São Paulo:

[...] o Sr. Otávio de Lima e Castro tratou inicialmente do problema do açúcar, examinando-o do ponto de vista nacional. A clara visão com que o embaixador José Carlos de Macedo Soares encarou o problema açucareiro, disse o orador, levou-o a defender, com calor e perseverança, o interesse nacional. Teceu depois considerações em torno dos trabalhos desenvolvidos pelo Interventor Federal, afirmando que, dos muitos estadistas que passaram pelo governo de São Paulo, foi o Sr. José Carlos de Macedo Soares o único que colocou o problema da produção açucareira à altura das circunstâncias. Mas adiante falou sobre as reivindicações que empolgam a classe dos usineiros, citando a revisão do Estatuto Canavieiro, o aumento de cotas de produção das usinas existentes e a eventual montagem de novas usinas. Finalizando solicitou que o IAA retorne à sua inicial função reguladora da produção do consumo e dos preços. O Sr. Otávio de Lima e Castro concluiu suas palavras fazendo um apelo ao presidente do IAA para que sejam atendidas com urgência as reclamações de São Paulo.¹⁴

Com o fim da Segunda Guerra e especialmente após a derrocada do Estado Novo, houve uma maior intensificação da retomada da expansão açucareira em São Paulo. Em um ambiente marcado pelo liberalismo econômico, tanto no âmbito nacional como internacional, observou-se a ocorrência de movimentos, principalmente por parte de grandes usineiros paulistas, favoráveis à extinção do IAA e da revisão do Estatuto da Lavoura Canavieira, fato que levou a realização de um intenso debate entre os usineiros e autoridades governamentais na referida conferência. Contudo, se posicionaram em firme defesa da manutenção da autarquia não somente os membros da direção do Instituto, mas, fundamentalmente, os representantes nordestinos, bem como o delegado mineiro e o fluminense. Isso se explica pelo fato dos produtores de açúcar da região Nordeste e do Rio de Janeiro quererem garantir sua participação lucrativa no crescente mercado consumidor de São Paulo e, em virtude da forte atuação política desse grupo de empresários nordestinos e fluminenses em oposição ao fechamento da autarquia, o IAA acabou sendo mantido naquele período. A preservação do Instituto se deveu também ao fato de que, ao término da conferência, ficou estabelecido que seria dado o aumento das cotas de produção de açúcar de usina em todo país. Cabe destacar

¹³ Ver IAA, Brasil Açucareiro. Rio de Janeiro, julho de 1946, p. 28-32.

¹⁴ Idem, ibidem, p. 30.

que no caso particular de São Paulo, a principal reivindicação dos seus interesses defendidos na conferência foi atendida através da elevação das cotas (SOARES, 2000, p. 95).

Para reforçar os apontamentos feitos acima e, afim de melhor ilustrar o posicionamento dos interesses dos paulistas, recorreremos a mais um trecho do já mencionado documento do relatório da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo de 1946:

O Senhor Doutor Esperidião Lopes, Diretor do Instituto do Açúcar e do Alcool, a quem somos gratos pelo seu espírito de equidade, manifestado em relação aos produtores e consumidores de açúcar de São Paulo, recebeu do Senhor Presidente da República as instruções necessárias e logo rumou para São Paulo, a convite especial de S. Excia., para cuidar, in loco, do angustioso problema. Secundando a ação do Senhor Presidente da República, teve vossa Excelência a iniciativa feliz de convocar para São Paulo, usineiros e homens públicos notáveis de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe, da Bahia, do Rio de Janeiro, enfim, de todos os estados chamados açucareiros, realizando-se, fraternalmente, com o auxílio dos técnicos desta Secretaria, como do Instituto do Açúcar e do Alcool, nos salões do Palácio dos Campos Elíseos, reuniões que se tornaram famosas, tanto pela cordialidade dos entendimentos havidos, como pelos resultados conseguidos.

Finalmente a 12 de julho de 1946, quando iam em seu auge as filas do açúcar e do racionamento, transformados ambos, sem a menor culpa da administração paulista, em motivo evidente de especulação política, foi resolvida a elevação da cota paulista de fabricação de açúcar, de 3.400.000 para 5 milhões de sacas, o que permitiria o reajustamento das cotas das usinas dentro de sua capacidade de produção e o reconhecimento de propostas para a instalação de novas fábricas, pequenas, respeitados os direitos preferenciais dos turbinadores, fabricantes de açúcar batido e lavradores tolhidos até agora no seu direito de produzir açúcar.

“Foi nesse clima que o novo Governo Federal acabou baixando o Decreto-lei nº 9.827, de 10 de setembro de 1946, que determinou uma revisão geral das cotas de produção do açúcar de usina atribuídas a cada um dos Estados ou Territórios.” (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 194)

Com efeito, o referido decreto era composto por 11 artigos, sendo que os 3 primeiros continham as diretrizes para o aumento nacional das cotas de açúcar de usina e especificamente ao Art 2º diz respeito à transformação de cotas e engenhos turbinadores em usinas, bem como a construção de novas unidades. O trecho abaixo reproduz a redação do decreto:

Art 1º O Instituto do Açúcar e do Alcool procederá, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, a uma revisão geral das cotas de produção de açúcar de usina, atribuídas a cada um dos Estados ou Territórios, tendo em vista:

- a) as exigências do consumo;
- b) os índices de expansão da produção de açúcar de cada unidade federada;
- c) os *deficits* verificados entre a produção e o consumo dos Estados importadores;
- d) o reajustamento das usinas sublimitadas.

Art 2º Na distribuição dos aumentos de cota que forem fixados para cada Estado, nos termos do artigo anterior, o Instituto do Açúcar e do Alcool promoverá o reajustamento das atuais usinas sublimitadas.

Parágrafo único. As sobras restantes do reajustamento de que trata este artigo serão destinadas:

a) à concessão de cotas e engenhos turbinadores para sua transformação em usinas;

b) à fundação de novas fábricas;

Art 3º Os futuros aumentos de cotas de produção serão distribuídos pelo Instituto do Açúcar e do Alcool entre os Estados, proporcionalmente aos respectivos consumos.

Art 4º O Instituto do Açúcar e do Alcool concederá aos Estados da região Centro-Oeste as cotas de produção necessárias ao seu próprio abastecimento.

Art 5º As usinas poderão utilizar, com lavouras próprias, até 50% (cinquenta por cento) dos aumentos de cotas que lhes venham a ser concedidos com base no presente Decreto-lei, destinando a parte restante a fornecedores, lavradores ou colonos, de acordo com o plano que for apresentado pela usina e aprovado pelo Instituto do Açúcar e do Alcool.

Parágrafo único. Reconhecida pelo Instituto do Açúcar e do Alcool a falta de capacidade de produção dos fornecedores das usinas já existentes para a utilização das cotas de fornecimento, na percentagem estabelecida neste artigo, serão estas atribuídas às usinas, para aproveitamento com lavouras próprias.

Art 6º Os lavradores que trabalham no regime de colonato e não possam ser compreendidos na definição a que se refere o art. 1º do Decreto-lei número 6.969, de 19 de outubro de 1944, terão sua situação regulada em contratos-tipo.

Parágrafo único. Os contratos-tipo a que se refere o presente artigo serão aprovados pelas Delegacias Regionais do Trabalho, ou pelos Departamentos Estaduais do Trabalho, e assegurarão estabilidade aos lavradores.

Art 7º Continua livre a produção de rapadura, nos termos do Decreto-lei nº 6.389, de 30 de março de 1944.

Art 8º Ficam os produtores de açúcar de usina obrigados a aplicar, em benefício de seus trabalhadores industriais e agrícolas e em serviços de assistência médico-farmacêutica e social, organizados individualmente ou pelas associações de classes, importância mínima correspondente a Cr\$2,00 (dois cruzeiros), por saco de açúcar, cabendo ao Instituto do Açúcar e do Alcool fiscalizar a sua aplicação.

Parágrafo único. A falta de observância do disposto neste artigo sujeita o infrator ao pagamento em dobro da importância que tiver deixado de aplicar com o fim previsto neste artigo, recolhendo-se o produto da multa ao fundo de assistência social criado pela Resolução nº 58-43, do Instituto do Açúcar e do Alcool.

Art 9º O Instituto do Açúcar e do Alcool poderá permitir a estocagem de açúcar em silos, devendo ser submetidos a sua aprovação as plantas e projetos das instalações.

Art 10. Compete ao Instituto do Açúcar e do Alcool regulamentar o presente Decreto-lei, mediante Resoluções de sua Comissão Executiva, sem prejuízo de sua imediata execução.

Art 11. O presente Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.¹⁵

¹⁵ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9827-10-setembro-1946-457462-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 30 jul. 2017.

E através de sua Resolução nº 125/46, de 14 de setembro de 1946, que o Instituto estabeleceu os novos aumentos das cotas das usinas de maneira que favorecia aquelas situadas nos estados, cuja produção apresentasse maiores índices de expansão da produção e de consumo, institucionalizando assim uma situação de fato baseada na tendência de aceleração da expansão da agroindústria canavieira do Centro-Sul, notadamente a de São Paulo. Em decorrência dessa resolução, ocorreu o aumento geral dos limites da produção do açúcar de usina no país para 23 milhões de sacos de 60 kg. São Paulo, por sua vez, teve sua cota de produção de açúcar de usina elevada para 5 milhões de sacos na safra de 1946/47, ao mesmo tempo em que se observou o aumento da participação do estado no conjunto da produção nacional de açúcar de usina (SOARES, 2000, p. 98). Ainda de acordo com Alcides Ribeiro Soares, após 1946, o IAA passou a fazer uma revisão periódica e sistemática das cotas oficiais e das cotas autorizadas paulistas, através de sucessivas resoluções conforme as tendências do mercado consumidor.

Para melhor ilustrar os resultados imediatos da resolução supradita, podemos constatar pelos dados da tabela 2.10 que do total reajustado ficou determinado que caberiam 6,5 milhões de sacos de 60 kg para Pernambuco, enquanto que para São Paulo seriam 5 milhões de sacos. A porcentagem da participação do Estado de São Paulo na produção açucareira nacional passou de 17,6% para 22,2%, ao passo que a de Pernambuco foi reduzida de 37,7% para 28,9%. Se, por um lado, essa medida sinalizava que o Governo reconhecia a mudança gradativa da hegemonia da agroindústria canavieira do Nordeste para o Centro-Sul, por outro, seus efeitos acabaram por gerar uma tendência à superprodução de açúcar ao longo das décadas subsequentes que abordaremos a seguir.

Tabela 2.10 - Reajuste das quotas de produção do açúcar de usina pela Resolução nº 125/46 do IAA

Estados Produtores	Limites 1944/1945		Quotas Reajustadas		Aumento Concedido	
	Sacos	%	Sacos	%	Sacos	% (+)
Pará, Maranhão, Piauí e Ceará	71.769	0,5	92.420	0,4	20.651	28,8
Rio Grande do Norte	55.378	0,3	63.114	0,3	7.736	14,0
Paraíba	301.242	1,9	610.312	2,7	309.070	102,6
Pernambuco	5.978.590	37,7	6.490.529	28,9	511.939	8,6
Alagoas	1.957.749	12,3	2.319.924	10,3	362.175	18,5
Sergipe	961.421	6,0	1.212.983	5,4	251.562	26,2
Bahia	216.983	1,3	1.168.962	5,2	951.979	438,7
Espirito Santo	66.000	0,4	87.080	0,4	27.080	31,9
Minas Gerais	586.593	3,7	1.256.560	5,6	669.967	114,2
Rio de Janeiro	2.670.990	16,8	3.735.512	16,6	1.064.522	40,6
São Paulo	2.792.291	17,6	5.000.000	22,2	2.207.709	79,1
Paraná	60.000	0,4	150.000	0,7	90.000	150,0
Santa Catarina	77.319	0,5	128.893	0,6	51.574	66,7
Goiás e Mato Grosso	77.721	0,5	154.918	0,7	77.197	99,3
TOTAL	15.874.046	100,0	22.471.207	100,0	6.597.161	41,6

Fonte: Elaborado a partir de Szmrecsányi (1976, p. 197).

Com efeito, e de acordo com a tabela 2.11, observa-se o aumento da capacidade produtiva instalada em São Paulo no médio e longo prazos. Nesse período, o estado teve um aumento substancial não apenas na sua cota da produção, mas também no seu número de usinas. Este foi um dos principais acontecimentos que marcaram o setor nos anos imediatos ao pós-guerra. Contudo, é importante assinalar que o aumento da produção de açúcar das usinas paulista, verificado na tabela 2.12, não se constituía simplesmente num fenômeno artificial induzido pelos estímulos governamentais. Como já foi visto, havia no período um aumento efetivo do consumo determinado pelo crescimento da população e pelo avanço vigoroso da industrialização e urbanização. Desse modo, as medidas governamentais atendiam às necessidades da nova conjuntura econômica brasileira.

[...] ainda em consequência dos efeitos da guerra, iniciaram a instalação de novas usinas no estado de São Paulo, partindo da fusão daquelas cotas de 400 sacos até ser atingido o volume de 3.000 sacos, mínimo exigido pelo artigo 171 do Estatuto da Lavoura Canavieira para a transformação de engenhos em usinas.

Desta maneira bastava que os interessados reunissem oito daquelas cotas para conseguir instalar legalmente uma nova usina.

O que aconteceu a seguir foi que essa prática resultou naquele considerável aumento na produção de açúcar do estado de São Paulo. (QUEDA, 1972, p. 104-105)

À luz do exposto, o aumento das usinas em São Paulo na segunda metade dos anos 1940 teve sua origem na expansão da produção açucareira com base nos engenhos constituídos durante a guerra para atender as necessidades emergenciais do consumo regional. Como se sabe, essas unidades produtivas apresentavam uma escala de produção pequena, com altos custos e baixos níveis de produtividade, e que, portanto, só permaneceram viáveis durante a guerra, enquanto os preços do açúcar e do álcool foram fixados pelo IAA em patamares elevados e que os mesmos eram calculados com base nos custos de produção e no transporte dos usineiros do Nordeste. Porém, esses valores eram considerados mais do que satisfatórios para remunerar os produtores do Sudeste e por essa razão estimularam o crescimento constante da capacidade produtiva do estado de São Paulo.

Queda (1972, p. 109) ainda menciona que as usinas paulistas voltariam a ser beneficiadas com a Resolução nº 501 de 01 de fevereiro de 1951, a qual estabeleceu novas normas para a expansão da produção nacional do açúcar, elevando a cota global de 23,2 milhões para 33,3 milhões de sacos de 60 kg de açúcar de usina no país e em seguida, pela Resolução nº 647/52 de 06 de fevereiro de 1952, quando a cota global da produção de açúcar foi elevada novamente para 36,7 milhões de sacos de 60 kg. Como reflexo imediato dessas resoluções, e conforme revelam os dados da tabela 2.12, a produção de açúcar paulista ficou já na safra de 1951/52 ligeiramente acima da pernambucana, mas foi na safra 1953/54 que a produção açucareira de São Paulo superaria em definitivo a de Pernambuco. O autor argumenta que o crescimento da produção das usinas paulistas no período ocorreu em decorrência de melhoramentos introduzidos no seu setor industrial, evidenciado pelo aumento crescente do número de usinas com maior capacidade produtiva.

Esse crescimento significativo do número de usinas e da sua capacidade produtiva em São Paulo no pós-guerra pode ser observado quando olhamos para os dados da tabela 2.11. Nota-se que entre 1945/46 e 1959/60 o número de usinas no estado saltou de 40 para 94, ou seja, um aumento de 135%. Contudo, vale destacar que o reflexo do reajuste das cotas se fez sentir a partir da safra 1947/48, quando se registrou um aumento de quase 70% na quantidade das usinas paulistas com relação à safra anterior. Nas seis primeiras safras, com a incorporação das cotas e dos engenhos turbinadores, verificou-se o predomínio do número das usinas menores com capacidade anual de até 50.000 sacos de 60 kg de açúcar, que até a safra 1950/51 esse grupo representava mais da metade das usinas em funcionamento. Entretanto, a partir da safra seguinte essa participação nunca ficou acima de 38% e atingiu seu piso de 6,3% na safra de 1958/59. Por outro lado, a partir da safra 1951/52, houve um crescimento significativo da quantidade de usinas com capacidade anual entre 50.000 a 100.000 sacos, que

já era uma tendência constatada nas duas safras anteriores. A partir da safra 1950/51, nota-se também um movimento crescente na participação dos grupos das usinas com capacidade de 100.000 a 200.000 sacos e aquelas acima de 300.000 sacos. Esses dois grupos apresentaram aumentos expressivos, chegando a atingir um teto de 37,9% e 30,5%, respectivamente, na safra de 1958/59. Finalmente, importa destacar que na safra 1959/60 os dois primeiros grupos de usinas menores, ou seja, com capacidade de produção de até 100.000 sacos tiveram sua participação diminuída, pois juntos somavam apenas 26,6% das unidades de produção. Verificou-se que no final do período o grupo com capacidade entre 100.000 a 200.000 sacos possuía isoladamente 37,2% das usinas. Em segundo lugar, e com uma participação relativa de 21,3%, estavam as usinas com capacidade acima de 300.000 sacos. Já o grupo com capacidade entre 200.000 e 300.000 sacos aparece em terceiro lugar com um percentual de 14,9% das usinas do estado. Portanto, nesse último ano, 73,4% das usinas paulistas tinham uma capacidade anual de produção de açúcar superior a 100.000 sacos de 60 kg.

Quando olha-se para os resultados acima descritos fica evidente que no decorrer do período ocorreu em São Paulo um incremento do número de usinas, assim como da capacidade produtiva das mesmas. Diante desses fatos, a expansão do setor agroindustrial canavieiro paulista, notadamente durante os anos 1950, se caracterizou essencialmente por um processo que combinou a concentração produtiva das usinas com o ingresso de novos agentes produtores.

Tabela 2.11 - Número e porcentagem de usinas do estado de São Paulo classificadas por capacidade do volume de produção nas Safras de 1945/46 a 1959/60

	Volume de produção de açúcar (1.000 sacos de 60 kg) em São Paulo										
Safras	Até 50		50-100		100-200		200-300		Acima de 300		Totais de Usinas
	Nº usinas	%	Nº usinas	%	Nº usinas	%	Nº usinas	%	Nº usinas	%	
1945/46 (1)	22	55,0	8	20,0	6	15,0	3	7,5	1	2,5	40
1946/47 (1)	19	45,2	10	23,8	4	9,5	5	11,9	4	9,6	42
1947/48 (1)	40	56,3	14	19,7	7	9,9	6	8,5	4	5,6	71
1948/49 (1)	44	57,9	15	19,7	7	9,2	7	9,2	3	4,0	76
1949/50 (1)	45	57,7	16	20,5	7	9,0	7	9,0	3	3,8	78
1950/51 (2)	40	50,7	20	25,3	8	10,1	5	6,3	6	7,6	79
1951/52 (3)	30	38,0	24	30,4	13	16,5	4	5,0	8	10,1	79
1952/53 (3)	33	37,5	25	28,4	17	19,3	5	5,7	8	9,1	88
1953/54 (3)	31	33,7	25	27,2	18	19,6	5	5,4	13	14,1	92
1954/55 (3)	18	19,6	31	33,7	23	25,0	6	6,5	14	15,2	92
1955/56 (3)	20	21,7	30	32,6	24	26,1	9	9,8	9	9,8	92
1956/57 (4)	21	22,6	27	29,0	26	28,0	7	7,5	12	12,9	93
1957/58 (4)	11	11,7	19	20,2	34	36,2	10	10,6	20	21,3	94
1958/59 (4)	6	6,3	11	11,6	36	37,9	13	13,7	29	30,5	95
1959/60 (4)	8	8,5	17	18,1	35	37,2	14	14,9	20	21,3	94

Fontes: (1) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, ano XV - 1949/50, p. 76-77.

(2) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, ano XVI - 1950/51, p. 61-62.

(3) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, safras de 1953/54 à 1955/56, p. 36-38.

(4) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1961, safras de 1956/57 à 1959/60, p. 36-38.

Outro aspecto significativo é o avanço da produção de açúcar de usina em São Paulo e da sua posição em relação aos principais estados produtores. Segundo os dados apresentados na tabela 2.12, nota-se que na safra 1946/47 São Paulo já se mostrava o segundo maior produtor do adoçante, atrás apenas de Pernambuco, enquanto o Rio de Janeiro ficava em terceiro lugar. Embora na safra 1951/52 a produção paulista havia ultrapassado a de Pernambuco, na safra seguinte ela voltaria ao segundo lugar. No entanto, foi a partir da safra 1953/54 que São Paulo assumiu a posição definitiva de maior produtor nacional de açúcar, contribuindo com 35% da produção total. Nas duas safras subsequentes, a participação do estado ficou em 37% e 33,2%, respectivamente. Cabe ressaltar que na última safra do período, a produção de açúcar em São Paulo apresentou um aumento da ordem de 373%, quando comparado com o ano safra inicial. Esse percentual ficou bem acima dos 177,2% referente ao crescimento nacional registrado no período. Assim, os outros dois maiores estados produtores, Pernambuco e Rio de Janeiro, registraram um aumento percentual ainda mais baixo que o crescimento observado em nível nacional.

Tabela 2.12 - Evolução da produção de açúcar de usina no estado de São Paulo, comparado à evolução de outros dois importantes estados produtores e do Brasil, 1946/47 – 1959/60

Ano safra	São Paulo		Pernambuco		Rio de Janeiro		Brasil	
	Sacos 60 kg	%	Sacos 60 kg	%	Sacos 60 kg	%	Sacos 60 kg	%
1946/47 (1)	4.410.048	24,0	5.927.817	32,3	3.090.280	16,8	18.352.339	100
1947/48 (1)	5.599.851	24,8	7.732.302	34,2	3.772.381	16,7	22.622.512	100
1948/49 (1)	5.802.286	24,6	7.895.964	33,5	3.938.430	16,7	23.578.876	100
1949/50 (1)	5.945.914	28,1	6.466.586	30,6	3.828.934	18,1	21.139.508	100
1950/51 (1)	6.729.784	27,1	8.017.551	32,3	3.850.595	15,5	24.817.491	100
1951/52 (2)	8.105.401	30,6	7.903.501	29,7	4.577.477	17,2	26.595.636	100
1952/53 (2)	9.423.203	30,6	9.759.243	31,7	4.520.897	14,7	30.802.209	100
1953/54 (2)	11.693.757	35,0	9.133.884	27,4	5.197.642	15,6	33.375.565	100
1954/55 (2)	13.167.944	37,0	9.617.079	27,0	4.669.092	13,1	35.567.988	100
1955/56 (2)	11.766.040	33,2	11.114.005	31,3	4.271.164	12,0	35.463.770	100
1956/57 (3)	13.082.864	34,8	11.178.112	29,7	4.781.231	12,7	37.580.069	100
1957/58 (3)	17.956.398	40,4	11.328.380	25,5	6.114.436	13,8	44.377.638	100
1958/59 (3)	25.540.900	47,4	11.356.770	21,1	6.605.409	12,3	53.858.650	100
1959/60 (3)	20.859.885	41,0	12.959.015	25,5	6.154.844	12,1	50.864.051	100

Fontes: (1) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, ano XVI - 1950/51, p. 56-62.

(2) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, safras de 1953/54 à 1955/56, p. 32-38.

(3) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1961, safras de 1956/57 à 1959/60, p. 33-38.

Já com relação à produção alcooleira, a tabela 2.13 nos aponta que o estado de São Paulo apresentou um crescimento bastante expressivo, registrando um aumento na safra de 1959/60 seis vezes maior que a quantidade produzida de álcool total (hidratado e anidro) no ano 1946/47. Dessa forma, São Paulo apresentou um acréscimo percentual da sua produção alcooleira bem acima dos estados de Pernambuco e Rio de Janeiro e mesmo em relação à produção nacional que cresceu pouco mais que quatro vezes.

Contudo, por ora, a análise pretende se voltar quase que exclusivamente à produção açucareira. Isso se deve ao fato de, apesar da política de incentivo governamental praticada pelo IAA, o álcool no período ainda era visto como um subproduto secundário com relação ao açúcar. A esse respeito, Ramos (1983, p. 32) afirma que:

A produção alcooleira significava, na maioria das vezes, uma saída para as crises do mercado açucareiro e, mesmo assim, uma solução não satisfatória, devido ao uso pouco amplo do produto, restrito ao consumo industrial (significativo após 1955), consumo doméstico/farmacêutico e à mistura carburante (baixas proporções).

Os dados das tabelas 2.12 e 2.13 indicam que ainda na década de 1950 se consolidou de forma incontestável a supremacia da agroindústria canavieira paulista tanto na produção de açúcar como na de álcool. A nosso ver, esse processo foi o resultado de um conjunto de acontecimentos interrelacionados apontados no decorrer deste capítulo. Como será discutido mais adiante, deve-se salientar que as medidas governamentais, os fatores e os

acontecimentos durante o período contribuíram para transferir em definitivo a hegemonia do setor pernambucano para o paulista.

Tabela 2.13 - Evolução da produção total de álcool (anidro e hidratado) no estado de São Paulo, comparado à evolução de outros dois importantes estados produtores e do Brasil, 1946/47 - 1959/60

Ano safra	São Paulo		Pernambuco		Rio de Janeiro		Brasil	
	Litros	%	Litros	%	Litros	%	Litros	%
1946/47 (1)	43.083.152	36,8	34.658.333	29,6	21.171.027	18,1	117.037.410	100
1947/48 (1)	44.590.417	31,0	50.611.098	35,2	29.506.469	20,5	143.843.398	100
1948/49 (1)	48.944.235	29,2	58.751.877	35,1	39.078.070	23,4	167.332.585	100
1949/50 (1)	43.247.819	31,9	41.602.059	30,7	33.512.402	24,7	135.649.331	100
1950/51 (1)	51.172.271	36,5	42.310.008	30,2	26.451.532	18,9	140.094.857	100
1951/52 (2)	63.621.395	37,3	55.037.586	32,3	28.596.683	16,8	170.362.503	100
1952/53 (2)	84.202.162	36,7	76.655.592	33,4	41.750.322	18,2	229.542.853	100
1953/54 (2)	128.567.498	46,9	76.944.192	28,1	44.701.389	16,3	274.039.309	100
1954/55 (2)	170.159.827	55,6	71.268.176	23,3	39.597.657	12,9	306.246.596	100
1955/56 (2)	131.860.727	46,6	79.876.429	28,2	41.645.319	14,7	283.189.061	100
1956/57 (3)	96.349.141	38,2	97.947.101	38,8	30.820.868	12,2	252.385.460	100
1957/58 (3)	205.786.497	51,6	100.732.376	25,3	56.755.085	14,2	398.816.929	100
1958/59 (3)	245.435.792	55,2	97.553.490	22,0	62.501.382	14,1	444.248.959	100
1959/60 (3)	260.902.579	55,3	120.160.913	25,5	54.535.818	11,6	472.044.656	100

Fontes: (1) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, ano XVI - 1950/51, p. 74.

(2) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, safras de 1953/54 à 1955/56, p. 45-48.

(3) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1961, safras de 1956/57 à 1959/60, p. 41.

Não custa lembrar que essa significativa expansão do setor agro canavieiro paulista ocorreu tendo em vista que o estado de São Paulo reunia as condições necessárias para aumentar sua área agrícola com o cultivo da cana de açúcar. Diante dos dados da tabela 2.14, é possível verificar que, entre os anos 1946 e 1960, a área canavieira paulista em hectares teve um crescimento de 206,3%, enquanto que a produção em toneladas de cana apresentou um aumento ainda maior, da ordem de 271,6%, indicando uma elevação do rendimento agrícola. Contudo, foi a partir de 1957 que esse aumento pode ser constatado de forma mais evidente e intensa. Ademais, em termos comparativos, pode-se afirmar que tais aumentos percentuais atribuídos ao estado de São Paulo foram bem acima dos níveis nacionais, que apontam para um crescimento de 79,6% da área cultivada e 103,7% da produção agrícola. Nesses quinze anos, a eficiência agrícola de São Paulo, medido em toneladas de cana por hectare, registrou um teto de 54 t/ha em 1960 e um piso de 44 t/ha, em 1955, resultando num rendimento médio anual de aproximadamente 48 t/ha. Merece destaque que, durante todo o período, a eficiência agrícola paulista permaneceu num patamar bem acima quando comparada com a do Brasil, cujo maior rendimento alcançado foi de 42 t/ha, no ano de 1960.

Tabela 2.14 - Evolução da área cultivada com cana de açúcar em hectares, do volume de produção em toneladas e do rendimento agrícola, no estado de São Paulo e no Brasil, 1946 - 1960

Ano	São Paulo			Brasil		
	Área com cana (ha)	Quantidade (t)	Rendimento (t/ha)	Área com cana (ha)	Quantidade (t)	Rendimento (t/ha)
1946 (1)	119.571	5.400.747	45	758.134	28.068.845	37
1947 (1)	123.305	5.792.007	47	772.853	28.989.901	38
1948 (1)	130.533	6.045.769	46	818.608	30.892.577	38
1949 (1)	133.349	5.984.171	45	796.687	30.928.755	39
1950 (1)	145.643	6.913.524	47	828.182	32.670.814	39
1951 (2)	161.175	7.657.088	48	874.341	33.652.508	38
1952 (2)	184.001	8.533.621	46	919.780	36.041.132	39
1953 (2)	207.542	9.525.915	46	990.872	38.336.721	39
1954 (2)	236.099	11.176.095	47	1.027.409	40.301.966	39
1955 (2)	248.497	10.936.484	44	1.072.902	40.946.305	38
1956 (3)	270.520	12.488.926	46	1.124.083	43.975.743	39
1957 (3)	284.301	14.532.716	51	1.172.413	47.703.359	41
1958 (3)	315.522	16.521.105	52	1.207.924	50.018.539	41
1959 (3)	350.582	18.120.235	52	1.291.073	53.477.230	41
1960 (3)	366.240	20.066.819	54	1.361.300	57.177.700	42

Fontes: (1) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, ano XVI - 1950/51, p. 25-27.

(2) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, safras de 1953/54 à 1955/56, p. 3-5.

(3) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1961, safras de 1956/57 à 1959/60, p. 3-5.

Cabe registrar ainda que a evolução do setor agro canavieiro em São Paulo foi acompanhada de um expansionismo agrário, conforme verificado acima, com o aumento acentuado da participação dos fornecedores no percentual de cana moída pelas usinas, que, consequentemente, levou a uma diminuição relativa no processamento de cana própria. É de se ressaltar que essa desconcentração da produção de cana pelas usinas em São Paulo foi bastante intensa no primeiro quinquênio e nos leva a considerar que ocorreu nessa fase uma evolução parcialmente mais equilibrada entre as categorias dos usineiros e fornecedores. Segundo a tabela 2.15, na safra 1946/47, o percentual de cana de fornecedores processado pelas usinas do estado de São Paulo foi de 20,8%, ou seja, bem abaixo dos 41,5% registrados na esfera nacional. Tais resultados sugerem que na safra 1946/47 havia um nível de concentração da produção agrícola das usinas paulistas bem maior em comparação às usinas dos outros estados brasileiros. Entretanto, no decorrer do período, verificou-se em São Paulo um vigoroso aumento da participação dos fornecedores no total de cana processada, chegando a atingir o teto de 51,2%, na safra de 1959/60. Neste ano, observou-se na esfera nacional o mesmo percentual da participação relativa dos fornecedores. Na média do período a

porcentagem de cana própria processada pelas usinas, tanto em São Paulo como no total do país, ficou num patamar acima de 50%.

Tabela 2.15 - Distribuição do percentual da cana moída pelas usinas de São Paulo e do Brasil, segundo a procedência (canas próprias e de fornecedores), 1946/47 - 1959/60

Ano safra	São Paulo		Brasil	
	Próprias (%)	Fornecedores (%)	Próprias (%)	Fornecedores (%)
1946/47 (1)	79,2	20,8	58,5	41,5
1947/48 (1)	68,8	31,2	54,6	45,4
1948/49 (1)	67,4	32,6	54,5	45,5
1949/50 (1)	66,4	33,6	55,0	45,0
1950/51 (1)	65,6	34,4	54,7	45,3
1951/52 (2)	59,4	40,6	52,3	47,7
1952/53 (2)	56,5	43,5	51,9	48,1
1953/54 (2)	51,9	48,1	50,1	49,9
1954/55 (2)	49,5	50,5	50,4	49,6
1955/56 (2)	55,3	44,7	52,4	47,6
1956/57 (3)	58,4	41,6	52,9	47,1
1957/58 (3)	56,0	44,0	51,0	49,0
1958/59 (3)	52,9	47,1	50,4	49,6
1959/60 (3)	48,8	51,2	48,8	51,2

Fontes: (1) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, ano XVI - 1950/51, p. 29 e 33.

(2) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, safras de 1953/54 à 1955/56, p. 7.

(3) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1961, safras de 1956/57 à 1959/60, p. 7.

Conforme já se destacou, no período de 1946/47 a 1959/60, é notável a grande elevação do número de usinas em São Paulo, onde a quantidade das unidades produtivas teve um aumento de 123,8%. Contudo, como se pode constatar pela tabela 2.16, a produção média das usinas, no mesmo período, apresentou um crescimento da ordem de 111,3%, ou seja, um percentual abaixo do aumento de usinas.

Importa ressaltar que a desconcentração se processou principalmente no primeiro quinquênio, chegando a apresentar uma diminuição em termos absolutos na produção média de açúcar em relação ao primeiro ano, coincidindo com a fase que predominou o número das usinas de menor porte, conforme se verifica pela tabela 2.11. Porém, a partir do segundo quinquênio até o final do período, houve um movimento de recuperação da produção média que, por sua vez, guarda relação com a elevação da participação relativa das usinas de maior porte, indicando, para essa última fase, um movimento progressivo de concentração da produção industrial.

Tabela 2.16 - Produção total de açúcar, número e produção média das usinas no estado de São Paulo, 1946/47 – 1959/60

Ano safra	Açúcar		
	Produção total (sacos 60 kg)	Nº usinas	Produção média por usina (sacos 60 kg)
1946/47 (1)	4.410.048	42	105.001
1947/48 (1)	5.599.851	71	78.871
1948/49 (1)	5.802.286	76	76.346
1949/50 (1)	5.945.914	78	76.230
1950/51 (1)	6.729.784	79	85.187
1951/52 (2)	8.105.401	79	102.600
1952/53 (2)	9.423.203	88	107.082
1953/54 (2)	11.693.757	92	127.106
1954/55 (2)	13.167.944	92	143.130
1955/56 (2)	11.766.040	92	127.892
1956/57 (3)	13.082.864	93	140.676
1957/58 (3)	17.956.398	94	191.026
1958/59 (3)	25.540.900	95	268.852
1959/60 (3)	20.859.885	94	221.914

Fontes: (1) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, ano XVI - 1950/51, p. 61-62.

(2) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, safras de 1953/54 a 1955/56, p. 36-38.

(3) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1961, safras de 1956/57 a 1959/60, p. 36-38.

Pelos dados analisados, observa-se que, a partir da segunda metade dos anos 1940, formaram-se e adentraram no setor agro canavieiro paulista novos produtores, tanto novos fornecedores de cana, como novos grupos usineiros. Conforme dito, a expansão do setor agroindustrial canavieiro paulista teve como base o aumento da produção agrícola, acompanhado por uma significativa elevação da participação dos fornecedores, ao mesmo tempo em que ocorreu a diminuição do percentual de cana própria processada pelas usinas.

Convém acrescentar que tal evolução da produção agro canavieira paulista se deu com a incorporação de novos grupos empresariais a partir de famílias proprietárias de terras e através da introdução da cultura canavieira não apenas, mas, principalmente, em novas regiões produtoras do estado (RAMOS E SZMRECSÁNYI, 2002, p. 95). Nesse sentido, a maioria dos novos grupos eram originários de famílias de imigrantes italianos, e seus descendentes, que chegaram ao Brasil no final do século XIX e início do XX. Essas famílias adquiriam pequenas propriedades fundiárias seja mediante a utilização de recursos trazidos na viagem, seja com os recursos amealhados como colonos. Sabe-se que os imigrantes e suas famílias na condição de trabalhadores livres nas fazendas de café tinham a possibilidade de utilizar áreas reservadas pelos proprietários para a produção de bens agropecuários e outra

para gêneros de subsistência, permitindo aos colonos comercializar nos mercados próximos parte do excedente desses bens produzidos.

Segundo Ramos e Szmrecsányi (2002), o grupo constituído pelos irmãos Ometto é um exemplo típico dessa trajetória. A participação desse grupo no setor agro canavieiro paulista remonta ao início do século XX, seja como produtor de aguardente ou como produtor de açúcar bruto. Já nos anos 1930, o grupo se tornou produtor de açúcar de usina e álcool, contudo, foi somente nos anos 1950 que assumiu uma posição entre os maiores grupos empresariais produtores de açúcar de usina do estado. Já na segunda metade da década, veio a se tornar o maior grupo usineiro paulista, conforme os dados apresentados abaixo na tabela 2.17. Evidenciando uma estratégia de crescimento muito bem-sucedida, esse grupo expandiu seus negócios para diversas regiões de São Paulo. Partindo de pequenas fábricas, burlando as cotas estabelecidas, atraindo novos produtores como seus fornecedores e até mesmo como sócios das usinas, sempre através de sociedades anônimas de capital fechado.

A significativa expansão da produção agroindustrial canavieira paulista aqui em foco deve ser compreendida tendo em vista que já havia se estabelecido no estado de São Paulo uma produção efetiva de máquinas e equipamentos voltada para as atividades industriais da fabricação do açúcar e para as atividades agrícolas do cultivo da cana. Esses fatos são particularmente importantes dentro da trajetória do grupo dos irmãos Ometto. Considerando que desde o início dos anos 1930 foi estabelecido um vínculo, inclusive familiar, entre esse grupo e o grupo Dedini. Este último, localizado em Piracicaba, se destacou pelo pioneirismo na produção de bens de capitais voltados para a atividade agroindustrial canavieira. Por meio de uma evidente estratégia de diversificação dos investimentos, o grupo Dedini expandiu continuamente suas atividades constituindo uma base produtiva composta de um conjunto de empresas. Após duas décadas, já nos anos 1950, ocorreu uma trajetória semelhante, a partir de uma pequena oficina de reparos, do grupo irmãos Biagi, localizado na região de Ribeirão Preto, que também passou a produzir máquinas e equipamentos para a agroindústria canavieira (RAMOS E SZMRECSÁNYI, 2002, p. 96).

O quadro evolutivo da tabela 2.17 evidencia que após o fim do conflito bélico ocorreu a inserção de novos grupos empresariais. Ainda na segunda metade dos anos 1940 até início dos anos 1950, o grupo francês Société Sucreries Brésiliennes detinha a maior participação na produção açucareira do estado, seguida do grupo Morgante e do grupo dos irmãos Ometto. No entanto, cabe ressaltar que os três grupos apresentavam uma participação relativa muito próxima. Nota-se a trajetória do grupo dos irmãos Ometto, cuja participação no primeiro quinquênio se destacava entre os três maiores produtores de açúcar do estado, sendo que já no

quinquênio seguinte, o grupo assumiria o primeiro lugar com uma participação bem acima dos outros dois, respondendo individualmente por 20% da produção de açúcar do estado, enquanto os grupos Société de Sucreries Brésiliennes e Morganti tiveram sua participação relativa diminuída ao registrarem um percentual de 9,3% e 8,5%, respectivamente, da produção total paulista de açúcar. Vale destacar que, no segundo quinquênio, seis dos oito maiores grupos açucareiros tiveram sua participação reduzida, quando comparado com o primeiro. Apenas o grupo dos irmãos Ometto e dos irmãos Biagi aumentaram e mantiveram sua participação.

Finalmente, no último quinquênio, podemos constatar um ligeiro aumento na participação dos irmãos Ometto, consolidando sua posição de liderança isolada, conquistada ainda na década de 1950. Já a Société de Sucreries e o grupo Morganti tiveram nova queda no percentual. Outro fato relevante é que nesse período os grupos Dedini e Zillo Lorenzetti aparecem pela primeira vez entre os oito maiores produtores de açúcar do estado, ocupando o quarto e o quinto lugar, respectivamente. Sendo que a participação do primeiro ficou em 5,5% e do segundo em 3,6%. Dessa maneira, o grupo Dedini apresentou um percentual ligeiramente abaixo ao do grupo Morganti que respondeu por 6,0% da produção de açúcar. Ademais, no período em análise, verificou-se ainda a saída dos grupos Espólio F. M. Junqueira, Matarazzo, Nogueira e Alves Almeida. Este último, todavia, já não se encontrava entre os oito maiores grupos do setor agro canavieiro paulista desde o quinquênio anterior.

Tabela 2.17 - Participação na produção de açúcar de São Paulo e do número de usina, dos oito maiores grupos açucareiros do estado, com base na produção média por períodos (1946/47 - 1950/51, 1951/52 - 1955/56 e 1956/57 – 1960/01)

Grupos Empresariais	De 1946/47 a 1950/51		De 1951/52 a 1955/56		De 1956/57 a 1960/61	
	Nº de usinas	% Produção	Nº de usinas	% Produção	Nº de usinas	% Produção
Société de S. Brésiliennes	3	14,1	3	9,3	3	7,3
Morganti	2	13,6	2	8,5	2	6,0
Irmãos Ometto	8	13,3	10	20,0	9	21,7
Espólio F. M. Junqueira	1	5,9	1	4,3	xxx	xxx
Grupo Dedini	Xxx	Xxx	xxx	xxx	6	5,5
Matarazzo	1	4,7	1	3,1	Xxx	xxx
Alves Almeida	1	4,0	xxx	xxx	Xxx	xxx
Nogueira	1	3,6	1	2,9	Xxx	xxx
Irmãos Biagi	2	3,3	2	3,4	2	3,5
Família Marchesi	Xxx	Xxx	2	3,2	3	3,3
Zillo-Lorenzetti	Xxx	Xxx	xxx	xxx	2	3,6
Fundação Sinhá Junqueira	xxx	Xxx	xxx	xxx	1	2,8
Total dos oito maiores grupos	19	62,5	22	54,7	28	53,7
Total dos demais grupos	57	37,5	70	45,3	67	46,3
Total do estado de São Paulo	76	100	92	100	95	100

Fonte: Elaborado a partir de Ramos (1983, p. 80).

Ainda nos anos 1950, surge o cooperativismo no setor como um movimento estratégico dos produtores paulistas, com o propósito de organizar os interesses dos usineiros do estado para buscar um equilíbrio na negociação com os comerciantes/refinadores. Dessa maneira, os grupos de usineiros paulistas movidos pelo interesse em apropriar-se dos ganhos com a comercialização do açúcar deram origem, em 1953, a duas cooperativas regionais, cujas sedes se localizavam em Ribeirão Preto e Piracicaba, ou seja, nos municípios das duas principais regiões agro canavieiras de São Paulo.

Embora Vian (2003, p. 78) esclareça que houve uma tentativa do IAA em mitigar os conflitos nas negociações entre usineiros e comerciantes/refinadores, através da fixação dos preços de venda do açúcar, o fato é que os usineiros também desejavam se apropriar da parcela do lucro da comercialização e visando este intuito se deu a formação das cooperativas de usinas no estado de São Paulo. Individualmente, no entanto, as unidades produtivas representavam uma parcela muito pequena na produção total, além de não possuírem uma estrutura para a comercialização do açúcar.

Como resultado, a união de usineiros paulistas, no início dos anos 1950, deu origem à Cooperativa Piracicaba de Usinas de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo e à Cooperativa de Usineiros do Oeste de São Paulo¹⁶. Posteriormente, em 1959, a Refinaria Paulista se juntou às duas cooperativas citadas e com o resultado da fusão das três organizações foi fundada a Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Copersucar). Esta cooperativa passou a compartilhar com o IAA algumas funções, tais como financiamento e comercialização do açúcar.

A Copersucar repassava créditos do IAA a seus associados e também buscava crédito em outras instituições. A cooperativa tornou-se o agente comercial e financiador dos usineiros paulistas e passou a controlar o mercado interno de açúcar e álcool engarrafado com as marcas Cristalçúcar, Cristalsalvo e Cooperálcool. Posteriormente, a Copersucar entrou em outros mercados com a compra da Companhia União dos Refinadores de Açúcar e Café. (VIAN, 2003, p. 79)

Salienta-se que durante um período a Copersucar passou a congregar a maior parte da produção paulista de açúcar e de álcool. Com a construção de refinarias e aquisição de outras independentes, pode-se afirmar que essa cooperativa se tornou um verdadeiro exemplo bem-sucedido de união e coordenação do setor agroindustrial canavieiro em São Paulo. Ademais, a Copersucar contribuiu diretamente para reforçar a integração vertical do setor agrocanavieiro paulista, além de possibilitar que os usineiros agregassem valor ao seu produto. Vian (2003, p. 80) esclarece que através da cooperativa: “Os usineiros passaram a controlar todas as atividades ligadas à produção de açúcar e álcool, desde a fabricação de equipamentos até a comercialização do produto final.”

Entretanto, posteriormente, o êxito desta cooperativa durou até meados dos anos 1970, quando teve início as primeiras divergências de interesses entre os agentes associados. O conflito foi provocado por um contexto de crise de produção que comprometia a expansão do setor e cujo contexto se situa no momento que antecede à implantação do Proálcool. Na sequência, algumas considerações sobre o aprofundamento da importância do mercado interno nacional para o açúcar e álcool produzidos pelo estado de São Paulo, entre a segunda metade da década de 1950 e a primeira da de 1960.

¹⁶ Vian (2003, p. 79) explica que de acordo com a legislação, uma cooperativa é formada por pessoas físicas e não por empresas, portanto estas organizações de usineiros não são verdadeiramente cooperativas.

2.3.1 A consolidação da supremacia do setor agro canavieiro de São Paulo durante o governo Kubitschek e seus desdobramentos

A supremacia da produção da agroindústria canavieira paulista, já evidente na primeira metade dos anos 1950, acabou por se consolidar na segunda metade da década, no período correspondente à expressiva expansão da economia brasileira promovida pelo intenso processo de industrialização pesada somada à instalação do setor de produção de bens duráveis ocorrido nos anos do governo Juscelino Kubitschek. Nesse contexto, as decisões do IAA acabariam por se submeterem às demandas geradas pela maior expansão demográfica e pelo aumento do poder econômico e político do Centro-Sul, notadamente do estado de São Paulo. Isso fica evidente através da resolução nº 1.284/57 de 20 de dezembro de 1957, que elevava o contingente global da produção de açúcar de maneira a repartir proporcionalmente entre as usinas a maior produção alcançada por cada uma delas entre as safras de 1951/52 e 1956/57. Desse modo, se efetivava o reconhecimento da hegemonia da agroindústria canavieira paulista, na medida em que deixaria de existir a distribuição espacial entre os estados açucareiros (RAMOS, 1983, p. 18-19).

A consolidação da hegemonia do setor agro canavieiro paulista, no período em questão, está diretamente ligada à expansão da indústria de bens de consumo nas camadas urbanas que, por sua vez, estava inserida no mencionado processo de aprofundamento da industrialização liderado por São Paulo. Diante de tais circunstâncias, não restou outra alternativa ao IAA a não ser adotar uma política de expansão da produção de açúcar com base no aumento do seu consumo no mercado interno. Por outro lado, os estados açucareiros que estavam distantes dos centros econômicos mais dinâmicos acabaram perdendo espaço para aqueles que estavam mais próximos, dessa forma a produção paulista de açúcar foi amplamente beneficiada.

Como resultado, foi resolvida, num certo sentido, a contradição enfrentada pelo IAA, desde sua origem que consistia na oposição entre a necessidade de defender a produção açucareira das regiões economicamente menos privilegiadas e de responder ao aquecimento da demanda pelo açúcar protagonizada pelos centros consumidores localizados no Centro-Sul, especialmente São Paulo. Tal contradição se refletia diretamente no embate político pela prevalência de interesses econômicos de âmbito nacional. Foi assim que, durante a década de 1950, os interesses industriais paulistas acabaram prevalecendo sobre os interesses das oligarquias regionais e, diante de tais fatos, a agroindústria açucareira de São Paulo assumiu a posição hegemônica na medida em que reunia as condições para oferecer o seu produto ao mercado consumidor com preços menores que os da região Nordeste. Portanto, é fundamental

que a hegemonia do estado de São Paulo no setor agroindustrial canavieiro do país seja interpretada como parte do processo de unificação da economia nacional e resultante da formação e consolidação do mercado interno brasileiro (RAMOS, 1983, p. 21-22).

De acordo com o que foi exposto, a expansão da agroindústria canavieira nacional, fundamentalmente a que se verificou no estado de São Paulo, foi determinada, em boa medida, pelo mercado interno. Contudo, essa expansão acabou por superar amplamente o consumo nacional e assim o setor acabou se deparando, já no final dos anos 1950, com uma situação de superdimensionamento estrutural da sua capacidade produtiva. Com efeito, os excedentes de açúcar passaram a ser cada vez maiores, demandando maiores esforços para promover a sua exportação. Esse crescimento da produção nacional de açúcar de usina bem acima do consumo interno pode ser verificado através dos dados da tabela 2.18. Nota-se que a diferença entre a produção e o consumo interno de açúcar passou a ser mais expressiva entre 1957 e 1960.

Tabela 2.18 - Evolução da produção nacional de açúcar de usina e do consumo interno, 1955-1960

Ano	Total da produção nacional de açúcar (sacos de 60 kg)	Total do consumo interno de açúcar (sacos de 60 kg)	Diferença entre a produção e o consumo interno de açúcar de usina (sacos de 60 kg)
1955	34.549.410	32.503.552	2.045.858
1956	37.802.532	33.559.442	4.243.090
1957	45.235.899	31.751.882	13.484.017
1958	50.060.209	37.570.170	12.490.039
1959	51.804.214	37.211.204	14.593.010
1960	55.311.987	41.323.234	13.988.753

Fontes: Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1961, safras de 1956/57 a 1959/60, p. 29 e 97.

Devemos mencionar também que nos primeiros anos da década de 1950, a superprodução de açúcar não representava propriamente uma ameaça para o setor. Szmrecsányi e Moreira (1991, p. 61-62) explicam que naquele período os problemas dos excedentes podiam ser facilmente contornados tanto pela absorção do açúcar pelos mercados externos, como pela produção de álcool de maneira direta, além da possibilidade de aumentar os estoques de açúcar em regiões com menor abastecimento. Por essa época, a demanda pelo álcool havia aumentado no país, favorecida pelo crescimento da frota de automóveis e também pela expansão industrial que utilizava o produto como insumo. Contudo, esses autores avaliaram que o estímulo à produção alcooleira era dificultado pelos baixos preços do

petróleo no mercado mundial e também pelo surgimento da Petrobras e suas primeiras refinarias no início dos anos 1950.

No entanto, a dificuldade em elevar as exportações brasileiras de açúcar aumentou com a adesão do país ao Acordo Internacional do Açúcar do pós-guerra, em 1953. Devido ao surgimento de uma nova tendência de superprodução na esfera internacional, o preço do açúcar encontrava-se num patamar muito baixo no mercado livre mundial. Com o agravamento da situação, o Brasil chegou a se retirar do acordo em meados de 1955 e buscou colocar seus excedentes do produto no mercado livre a preços mais baixos, cujo prejuízo era arcado pelo poder público (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 224). Mais adiante, esse autor destaca que nos últimos anos da década de 1950 o Brasil voltou a participar intensamente do mercado açucareiro mundial, de modo que o açúcar retomou um lugar de destaque na pauta das exportações do país.

Fica evidente o acúmulo dos níveis do estoque nacional de açúcar de todos os tipos quando se observa que os valores da tabela 2.19, tomando como referência os meses de janeiro no quinquênio 1956-1960, não obstante os esforços governamentais para aumentar o escoamento dos excedentes da produção açucareira para o exterior na segunda metade dos anos 1950.

Tabela 2.19 - Posição do estoque nacional de açúcar de todos os tipos registrado nos meses de janeiro referente aos anos de 1956 a 1960

Posição do estoque de açúcar de todos os tipos nos meses de janeiro nos anos de 1956-1960	
Período	Quantidade (sacos de 60 kg)
Jan/1956	5.933.852
Jan/1957	10.152.867
Jan/1958	15.653.998
Jan/1959	16.151.731
Jan/1960	19.536.840

Fontes: Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1961, safras de 1956/57 a 1959/60, p. 95.

Conforme Szmrecsányi (1976), a baixa produção da safra 1956/57 trouxe um alívio temporário dos problemas para o setor, mas a profundidade da crise revelava os efeitos provocados pelas políticas governamentais distorcidas caracterizadas pelo excesso de proteção ao setor agroindustrial canavieiro do país.

Tais distorções residiam principalmente no volume dos financiamentos concedidos pelo IAA e pelo Banco do Brasil para a comercialização do açúcar (warrantagem), cujos valores eram muito superiores aos dos créditos destinados à produção propriamente dita e a melhoria tecnológica da

agroindústria canavieira, e também nos reajustamentos dos preços de venda do produto em níveis superiores aos da taxa inflacionária, garantindo rentabilidade às usinas menos eficientes. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 225)

Outro problema apontado pelo autor se relacionava aos altos custos de produção associados a uma baixa produtividade do setor quando comparado com seus congêneres no exterior. Isso obrigava o governo brasileiro a subsidiar a maioria das exportações de açúcar do país para dar vazão ao excedente. O peso desses subsídios aumentava para o país na medida em que o volume exportado também evoluía. Como consequência, o IAA constituiu em 1959 um grupo de estudo composto por técnicos a fim de elaborar propostas para as melhorias necessárias.

Essa situação só poderia ser superada a médio e longo prazo, através da redução dos custos e do aumento da produtividade da agroindústria canavieira do Brasil, a fim de realmente torna-la competitiva ao nível dos preços vigentes no mercado internacional. O equacionamento do problema começou realmente a ser cogitado na época, tendo o Instituto formado um Grupo de Trabalho para a Produtividade da Indústria Açucareira, constituído por técnicos da sua divisão de Economia e Planejamento. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 229)

Entretanto, a maioria das recomendações feitas por esses técnicos não foram aplicadas de imediato, mas somente anos mais tarde com a eclosão de uma grave crise de superprodução. Nesse contexto em que a produção do setor se encontrava acima da capacidade de absorção pelos mercados, o autor revela que, no final dos anos 1950, o IAA procurou reforçar sua ação fiscalizadora junto aos produtores através das Resoluções nº 1.402/59, de 20 de agosto de 1959, e a de nº 1.419/59 de 21 de outubro de 1959 (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 231). Nota-se que tais medidas legais visavam resgatar os princípios que inicialmente orientaram o planejamento da agroindústria canavieira nacional. A própria evolução da safra 1959/60 estava de acordo com essas orientações do Instituto, sinalizando para um encaminhamento breve de normalização no desenvolvimento do setor. Contudo, conforme veremos na sequência, esta tendência será interrompida no início da década de 1960 devido a eventos internos e externos que irão alterar por completo os objetivos e o planejamento da agroindústria canavieira no Brasil.

2.4 A Revolução Cubana e seus efeitos sobre a expansão do setor agro canavieiro nacional concentrada em São Paulo (1960 a 1968)

Um dos fatos mais marcantes que vieram a influenciar a expansão agroindustrial canavieira nacional, notadamente a de São Paulo na década de 1960, foi a eclosão da

revolução cubana que, além de imprimir um marco na história política e social das Américas, levou ao rompimento das relações entre Cuba e os Estados Unidos no início dos anos 1960. Como consequência, abriu-se uma grande oportunidade para a agroindústria açucareira nacional, na medida em que a exclusão do açúcar cubano do mercado preferencial norte-americano significava maior oportunidade de acesso do açúcar brasileiro para o mercado dos Estados Unidos. Vale lembrar que Cuba era um grande fornecedor de açúcar para aquele mercado protegido, cujos preços eram mais vantajosos que no mercado livre mundial.

Esses eventos modificaram completamente a política governamental voltada para o setor agroindustrial canavieiro. No entanto, essas modificações estavam fundamentadas na mera expectativa de que o Brasil viesse a substituir toda a produção de açúcar cubana exportada para aquele mercado preferencial e, ao que tudo indica, não foi levado em consideração o fato de que vários países produtores de açúcar também estavam tendo acesso a esse mesmo mercado protegido¹⁷.

É importante frisar que o crescimento das exportações brasileiras de açúcar não resultou de uma simples substituição do produto cubano no abastecimento dos EUA. Além do Brasil, pelo menos mais uma dezena de países, não apenas das Américas, mas também de outros continentes, foram beneficiados pela suspensão da cota de Cuba naquele mercado preferencial. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 232-233)

Outro fator que suscitou fortes expectativas otimistas nas políticas governamentais voltadas para expansão do setor foi o fato da filiação de Cuba ao Bloco Socialista liderado pela então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A produção de açúcar cubano passou a ser direcionada principalmente para o país líder do Bloco. No entanto, com a crescente demanda desse imenso mercado preferencial e aliado às dificuldades de diversas ordens que Cuba¹⁸ enfrentava naquela ocasião para ampliar sua produção, abriu-se um espaço maior para as exportações do produto no mercado mundial.

¹⁷ O mercado protegido (preferência tarifária) norte americano o qual nos referimos ganhou força nos anos 1930 fruto do aprofundamento das políticas protecionistas, de acordo com Ramos (2007, p. 563-565), naquele momento foi criada a primeira regulamentação bilateral (EUA/outros países) que se tornou conhecida como *mercado preferencial*, o qual pode ser visto como um arranjo que deu maior amplitude e institucionalidade aos acordos de reciprocidade comercial assumidos anteriormente com outros países. Assim, com o Sugar Act, de 1934, passou-se a especificar as participações de produtores e as condições de abastecimento no mercado norte-americano, tendo em conta os diferentes tipos de açúcar e interesses envolvidos na cadeia produtiva.

¹⁸ Segundo Szmrecsányi (1976, p. 233), com a perda do mercado preferencial norte americano as exportações cubanas de açúcar naquele momento passaram a atender aos países do bloco socialista e paralelamente ao mercado livre mundial. Entretanto, devido a fatores climáticos ocorreram sucessivas quebras nas safras de cana de açúcar em Cuba. Tal fato fez com que países importadores de açúcar

O excesso de otimismo no aumento da demanda de açúcar pelo mercado livre mundial e pelo mercado preferencial norte-americano levou o IAA a dar total prioridade às políticas voltadas para o abastecimento do mercado externo.

As primeiras medidas concretas com vistas ao incremento das exportações de açúcar foram adotadas durante o governo Jânio Quadros. Através do Provimento nº 1/61, de 07 de abril de 1961, o Presidente do IAA estabeleceu normas para a centralização e a coordenação das atividades de exportação do açúcar e demais subprodutos da cana. Criou também um Grupo de Trabalho para elaboração de uma proposta de decreto criando no Instituto uma Divisão de Exportação. Essa proposta acabou se transformando no Decreto nº 50.818, de 22 de junho de 1961. (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 234)

Com o propósito de incentivar a retomada da liderança do Brasil na produção e exportação de açúcar, foram concedidos créditos subsidiados de longo prazo para a agroindústria canavieira ampliar a sua produção. Contudo, foi no governo de João Goulart que os recursos destinados à expansão do parque açucareiro nacional foram ampliados, principalmente no período em que o embaixador Edmundo Penna Barbosa da Silva ocupou a presidência do Instituto (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 234-237).

Como era de se esperar, essas políticas de caráter expansionista, preconizadas pelo IAA, e que se opunham à lógica de controle da produção das fases anteriores, foram recebidas com grande entusiasmo pela maioria dos produtores de açúcar tanto na esfera nacional como no caso particular de São Paulo. Os controles governamentais sobre produção de açúcar, que já não estavam funcionando de maneira eficiente naquele momento, acabaram sendo completamente abandonados e ganharam força as medidas de incentivos à produção.

Nesse contexto, em janeiro de 1962, lideranças da agroindústria canavieira de todo o país reuniram-se em São Paulo para entregar ao Ministro da Indústria e Comércio, Ulisses Guimarães, e ao Presidente do IAA, embaixador Edmundo Barbosa Silva, um documento denominado Memorial dos Produtores de Açúcar do País¹⁹, com sugestões para a execução de uma política agro canavieira, projetando uma demanda para o ano de 1970 de um total de 80 a 90 milhões de sacos de açúcar de 60 kg, sendo que deste total previsto, 60 milhões de sacos seriam para atender o mercado interno, enquanto que de 20 a 30 milhões de sacos seriam para exportação. Para atender essa expectativa, o grupo de empresários neste mesmo documento solicitava ao governo recursos para ampliar a capacidade produtiva do setor em mais de 50%.

procurassem garantir seu abastecimento junto aos países exportadores do produto, entre os quais o Brasil passou a ter um lugar de destaque.

¹⁹ A respeito dessas informações retiradas do documento “Memorial dos Produtores de Açúcar do País”, veja-se na íntegra na seção de “Debates sobre a política Canavieira” publicado pelo IAA. Brasil Açucareiro. Rio de Janeiro, ano XXX, Vol. LIX, nº 1 e 2, janeiro/fevereiro, 1962, p. 22-31

Ao que tudo indica, as autoridades governamentais acabaram acolhendo essas solicitações de maneira integral, que foram sendo incorporadas como diretrizes pelo IAA. Em 1963, o Instituto estabeleceu como meta do seu programa atingir a produção de 100 milhões de sacos de açúcar até 1971. O meio para alcançar este objetivo previsto deveria ser a ampliação da capacidade instalada, tanto das unidades produtivas existentes como pela autorização e financiamento da implantação de mais cinquenta novas usinas de açúcar no país.

Em acordo com o que acabamos de mencionar, a ampliação do limite global de produção das usinas foi sancionada pelo IAA por meio das Resoluções nº 1.761/63 e nº 1.762/63 de 12 de dezembro de 1963. A primeira Resolução tratava dos níveis de contingenciamento das usinas já existentes nos estados, enquanto a segunda estabeleceu critérios para montagem das cinquenta novas usinas no país.²⁰

A Tabela 2.20 abaixo nos apresenta o resultado da distribuição espacial das cotas para as novas usinas e dos contingentes para as que já existiam. Os dados demonstram que grande parte dessa ampliação deveria ocorrer na região Centro-Sul, fazendo com que sua produção superasse definitivamente a do Nordeste. O que nos chama a atenção é o reajuste expressivo das cotas concedidas para o estado de São Paulo. Dessa maneira, com esses novos limites estabelecidos da produção nacional de açúcar, o conjunto das usinas paulistas passaram a obter uma cota de participação relativa que correspondia a 40,8% da produção do país, ao mesmo tempo em que a participação estipulada para a produção das usinas pernambucanas correspondia a um nível inferior de 22,7%.

A respeito da distribuição do contingente de 15 milhões de sacos de açúcar de 60 kg para as 50 novas usinas a serem instaladas no país, foi designado para o estado de São Paulo uma participação de 25% do total estabelecido. Assim, a somatória do limite de produção das 9 usinas a serem montadas no estado ficou fixado em 3.750.000 sacos. Em termos comparativos, São Paulo obteve o segundo maior aumento de produção para novas usinas, ficando atrás apenas do estado do Paraná, cuja cota para a instalação de 10 usinas ficou estabelecida em 4.000.000 de sacos.

²⁰ Ver IAA. Brasil Açucareiro. Rio de Janeiro, julho/agosto 1964, p. 34-49

Tabela 2.20 - Contingenciamento da Produção de Açúcar de Usina pela Resolução nº 1.761/63 do IAA

Estados Produtores	Novos limites p/ usinas já existentes		Limites p/ novas usinas	
	Sacos de 60 kg	%	Nº	Sacos de 60 kg
Acre, Amapá, Amazonas	100.000	0,1	3	400.000
Pará, Maranhão, Piauí, Ceará	163.256	0,2	7	1.100.000
Rio Grande do Norte	411.707	0,6	—	X
Paraíba	1.087.195	1,4	—	X
Pernambuco	16.641.622	22,7	—	X
Alagoas	6.191.521	8,4	2	1.000.000
Sergipe	2.020.070	2,8	—	X
Bahia	2.071.574	2,8	5	1.250.000
Espirito Santo	338.270	0,5	1	250.000
Minas Gerais	3.353.372	4,4	6	1.500.000
Rio de Janeiro	8.744.064	11,9	3	1.000.000
São Paulo	30.010.807	40,8	9	3.750.000
Paraná	1.605.466	2,2	10	4.000.000
Santa Catarina	354.577	0,5	1	100.000
Rio Grande do Sul	150.000	0,2	1	150.000
Mato Grosso	186.640	0,2	1	250.000
Goiás	220.386	0,3	1	250.000
TOTAL	73.650.527	100,0	50	15.000.000

Fonte: Elaborado a partir do IAA - Brasil Açucareiro, julho/agosto 1964, p. 35-45.

Ficou estabelecido que os candidatos para as cotas destinadas às novas usinas deveriam submeter suas propostas para a Comissão de Montagem de Novas Usinas,

constituída para esse fim pelo IAA. Tal órgão, por meio da Resolução nº 14 de 12 de setembro de 1963, priorizava as usinas de açúcar para conceder financiamentos de implantação de atividades agroindustriais substitutivas às lavouras cafeeiras consideradas antieconômicas em várias áreas produtoras no país, sobretudo no estado de São Paulo. Desse modo, o Instituto Brasileiro do Café (IBC) firmou convênio com o IAA em fevereiro de 1964, com o propósito de coordenar o programa de erradicação dos cafezais antieconômicos para aumentar a produção de açúcar, de modo a viabilizar o financiamento para a instalação de usinas nessas regiões. Assim, nesse período, parte significativa dos recursos financeiros necessários à ampliação do setor agroindustrial canavieiro do Centro-Sul acabou vindo do programa de diversificação agrícola prevista no Plano de Racionalização da Cafeicultura, elaborado pelo Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura (GERCA)²¹ (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 244).

Como consequência diante do que foi exposto, tais políticas de incentivo à expansão da agroindústria canavieira nacional favoreceram ainda mais a expansão do setor concentrado em São Paulo. A tabela 2.21 capta esse efeito entre 1961 e 1965. De acordo com os dados, observa-se que no período houve um crescimento da participação do estado de São Paulo tanto em áreas cultivadas com cana como no volume de sua produção. Em 1961, São Paulo respondia individualmente por 27,2% da área nacional cultivada com cana e ao mesmo tempo, 34,7% do total da produção brasileira de cana provinha de São Paulo. Comparativamente, no ano de 1965, a participação da área cultivada do estado havia aumentado para 31,3%, enquanto a porcentagem da produção de cana paulista subira para 38,9%. Outras evidências da expansão concentrada em São Paulo é que no quinquênio, a área total de cana no estado apresentou um aumento expressivo de 43,3%, enquanto que a produção em toneladas registrou um acréscimo da ordem de 42,9%. Já na esfera nacional o crescimento da área cultivada foi de apenas 24,8% e da produção de 27,7%, ou seja, com índices bem abaixo daqueles alcançados por São Paulo.

²¹ Oficialmente a criação do Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura se deu através do Decreto nº 79, de 26 de outubro de 1961. Ver na íntegra o conteúdo do documento no site do senado: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113553>. Acesso em: 02 set. 2017.

Tabela 2.21 - Evolução da área cultivada com cana de açúcar em hectares, do volume de produção em toneladas e do rendimento agrícola, no estado de São Paulo e no Brasil, de 1961 a 1965

Ano	São Paulo			Brasil		
	Área com cana (ha)	Quantidade (t)	Rendimento (t/ha)	Área com cana (ha)	Quantidade (t)	Rendimento (t/ha)
1961	372.129	20.631.938	55	1.366.640	59.377.397	43
1962	395.649	21.741.961	55	1.466.619	62.534.516	43
1963	422.261	21.599.988	51	1.509.011	63.722.895	42
1964	449.235	23.691.553	53	1.519.491	66.398.978	44
1965	533.126	29.476.223	55	1.705.081	75.852.866	44

Fontes: Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1967, p. 3-4.

É relevante esclarecer que o Plano de Expansão da Indústria Açucareira foi um programa governamental de longo prazo, cujo início se deu na metade da década de 1960 e que contava, em boa medida, com recursos do GERCA para a instalação de novas usinas nas áreas onde tivessem ocorrido a supressão da cafeicultura. Para reforçar o que foi dito, no trecho abaixo o autor explica que:

O Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional começou a ser executado em 1965. Houve, portanto, uma defasagem de dois anos em relação à época de sua formulação. Só da parte do IBC foram postos à sua disposição financiamentos no valor de Cr\$ 36 milhões (novos). Estes recursos destinavam-se às usinas que se instalassem nas áreas cafeeiras, dentro do programa de diversificação agrícola previsto pelo Plano de Racionalização da Cafeicultura do GERCA. (SMRECSÁNYI, 1976, p. 245)

Simultaneamente às expectativas de expansão da produção de açúcar, o autor destaca que as mesmas perspectivas se davam com relação ao álcool, dado que o melaço é um resíduo obtido da fabricação do açúcar e que, no início dos anos 1960, esse subproduto era a principal matéria prima utilizada para a produção do álcool. Portanto, havia nessa ocasião uma busca por novos mercados para o aumento esperado da produção alcooleira nacional, considerando que nesta época o álcool era obtido em grande parte a partir do resíduo da produção açucareira. Acrescenta-se que o uso do álcool como aditivo à gasolina havia sido reduzido em função do aumento da capacidade de refino da Petrobras. Uma das possibilidades cogitadas na ocasião era a de ampliar o uso do álcool como insumo para atender à crescente demanda da indústria química. No período, outra alternativa à fabricação do álcool seria utilizar o excedente do melaço como um componente de rações para a pecuária. No entanto, o emprego da ração em larga escala inexistia no âmbito nacional devido ao caráter extensivo da pecuária, mas a utilização crescente do volume de rações em sistemas criatórios dos países da América

do Norte e da Europa Ocidental elevou consideravelmente a demanda e o valor do melaço no mercado internacional.

Diante desse contexto, se constatou que as políticas de incentivo ao aumento da produção, pelo qual o setor agro canavieiro de São Paulo havia sido amplamente beneficiado, acabaram conduzindo para uma situação de excesso da produção nacional de açúcar. O que se conclui é que tais políticas de fomento à expansão do setor estavam assentadas numa expectativa superestimada de crescimento tanto do mercado externo como do interno. Desse modo, em meados da década de 1960, o setor agroindustrial canavieiro nacional se deparou com uma nova e profunda crise de superprodução de açúcar.

No que tange a dimensão do aumento da produção de açúcar de usina no país de forma geral, os dados da tabela 2.22 revelam tal fenômeno. Entre as safras de 1960/61 e 1965/66, ocorreu um acréscimo expressivo de 39,7% da produção de açúcar brasileira, ao mesmo tempo em que a produção paulista registrou um salto da ordem de 75,6%, ou seja, quase o dobro do índice alcançado no âmbito nacional. É relevante assinalar que na safra de 1965/66 os efeitos da crise de superprodução revelaram-se de forma mais acentuada. Tendo em vista que no ano safra em questão o volume da produção de açúcar alcançou o maior nível de toda a década de 1960, tanto na esfera nacional como no âmbito do estado de São Paulo. Essa situação levou o setor a se deparar com um sério desequilíbrio no mercado onde a oferta superou amplamente a demanda. Consequentemente, houve uma forte desvalorização do preço do produto.

Quando confrontados os resultados das safras 1965/66 e 1966/67 presentes na tabela 2.22, percebe-se claramente o impacto da crise causado para o setor paulista. Chama atenção que após o estado de São Paulo ter atingido, na safra 1965/66, a maior produção de açúcar da década, registrou-se uma queda da ordem de 27,4% na safra subsequente. Diga-se de passagem, essa redução foi praticamente três vezes maior que a diminuição de 9,7% da produção nacional ocorrida no mesmo período.

Tabela 2.22 - Evolução da produção de açúcar de usina no estado de São Paulo, comparado à do Brasil, 1960/61 – 1967/68

Ano Safra	São Paulo		Brasil	
	sacos de 60 kg	%	sacos de 60 kg	%
1960/61 (1)	23.973.077	44,1	54.349.757	100,0
1961/62 (1)	23.608.194	41,8	56.433.565	100,0
1962/63 (1)	24.012.376	47,0	51.079.365	100,0
1963/64 (1)	23.319.044	45,2	51.645.200	100,0
1964/65 (1)	26.814.502	45,1	59.421.844	100,0
1965/66 (2)	42.089.184	55,4	75.947.511	100,0
1966/67 (2)	30.535.476	44,5	68.546.747	100,0
1967/68 (2)	31.267.403	44,5	70.258.134	100,0
1968/69 (2)	33.567.584	49,0	68.530.445	100,0
1969/70 (2)	31.546.965	43,7	72.215.665	100,0

Fontes: (1) Elaborado a partir do I.A.A., Anuário Açucareiro, 1967, p. 32.

(2) Elaborado a partir do Soares (2000, p. 104).

A esse respeito, Szmrecsányi e Moreira (1991, p. 66-67) relatam que os primeiros sinais dessa crise haviam se manifestado já em 1964, quando ocorreu uma forte queda nos preços do açúcar no mercado livre mundial, sendo que nem mesmo os preços mais vantajosos do mercado preferencial norte-americano puderam compensar essa desvalorização. O encolhimento da demanda e dos valores do açúcar no mercado mundial coincidiu com um período de intensa recessão que atingiu o mercado interno do Brasil, como consequência da política econômica instaurada pelo recém-inaugurado governo militar. Dessa maneira, conforme os dados da tabela 2.22, pode-se constatar que os resultados excepcionais da safra de 1965/66 contribuíram de forma decisiva para um grande acúmulo dos estoques nacional de açúcar, levando, pela primeira vez desde 1930, a uma diminuição dos preços em termos absolutos e relativos. Tal fato desestimulou a produção na medida em que tornou inviável a atividade para muitos produtores paulistas, especialmente para a categoria dos fornecedores que haviam aproveitado os incentivos financeiros para o cultivo da lavoura canavieira.

Ademais, os autores explicam que naquele cenário de crise uma boa parte dos usineiros conseguiu superar os seus efeitos em decorrência das reservas financeiras acumuladas em anos anteriores. Para a maioria dos fornecedores de cana do estado de São Paulo que haviam recebido financiamentos, mas não dispunham de cotas de fornecimento, as consequências da crise foram bem mais drásticas. Como resultado, muitos foram à falência ou abandonaram a atividade. Esta fase foi marcada por um acirramento do conflito nas relações entre usineiros e fornecedores, apesar das salvaguardas previstas no Estatuto da Lavoura Canavieira. A situação entre as duas categorias de produtores só iria se normalizar no final

dos anos 1960, com a valorização dos preços do açúcar tanto no mercado externo como no interno.

No entanto, Soares (2000, p. 102-103) nos esclarece que com a redução da produção global de açúcar observada a partir da safra 1966/67 verificou-se uma tendência à retomada do equilíbrio de mercado. É de se mencionar também que tal resultado foi conseguido por meio da elevação da produção com a utilização direta da cana para fabricação de álcool e não apenas do melaço resultante do açúcar.

Em acordo com o que foi visto até aqui, podemos constatar que o estado de São Paulo se transformou no maior produtor de açúcar do país num espaço de tempo relativamente curto e ainda em contradição com os interesses dos produtores nordestinos. Contudo, Soares (2000) pondera que tal fato não chegou a ser catastrófico para o desenvolvimento da agroindústria açucareira nordestina no período. Para salvaguardar os interesses do setor nordestino, ameaçado pela concorrência de São Paulo, o IAA dividiu a produção açucareira do país em duas macrorregiões: o Norte-Nordeste e o Centro-Sul. Desta forma, ficou estabelecido que o açúcar produzido dentro dessas duas regiões só poderia ser comercializado dentro de seus limites regionais e no exterior. Consequentemente, o grande e crescente mercado interno do Brasil ficou reservado para os produtores paulistas, enquanto que para os produtores nordestinos caberia fornecer açúcar não apenas para o seu auto abastecimento, mas também para a exportação. Registra-se que a agroindústria açucareira de São Paulo, fundamentalmente aquela voltada para o mercado interno, se encontrava numa posição de relativa estabilidade, na medida em que a variação do consumo do açúcar era pautada pelo crescimento demográfico e nível de renda da população. Por outro lado, os produtores do Nordeste ficaram expostos às oscilações do mercado externo marcado por um caráter bastante aleatório dos preços do açúcar no mercado livre mundial, que normalmente situava-se em níveis inferiores aos custos de produção.

Paralelamente, Queda (1972) assinala outro fato relevante que teve influência direta nas alterações da dinâmica do setor: em 1965 teve início o esvaziamento progressivo das atribuições do IAA que, em certo sentido, refletia a substituição dos grupos de influência das políticas realizadas pelo Instituto.

Assim, por exemplo, a concessão de empréstimos para reequipamento e modernização do parque industrial açucareiro foi transferido para o Banco Central; a concessão de financiamentos às usinas passou a depender do Conselho Monetário Nacional; a intervenção na política de fixação de preço do açúcar passou para SUNAB; a situação do lavrador e do trabalhador, regulamentada pelo decreto lei nº 6.969, foi remetido à legislação trabalhista o mesmo acontecendo com o salário mínimo no campo; a assistência social

atribuída por lei ao IAA passou para os órgãos da Previdência Social. (QUEDA, 1972, p. 21)

Em decorrência disso, o autor comenta que o parque industrial canavieiro do Nordeste foi sendo paulatinamente reduzido ao tamanho do seu mercado de consumo. Os usineiros de São Paulo conseguiram, numa demonstração de poder da classe, eliminar o pagamento da contribuição equalizadora instituída pelo IAA, cujo propósito seria nivelar as desigualdades regionais.

Outra mudança significativa do período foi a fixação do preço da tonelada da cana com base na apuração dos custos de produção adicionando uma variação de acordo com o teor de sacarose e pureza da cana, que forçava a utilização de variedades dotadas de maior teor de sacarose. Porém, os custos de produção da cana eram mais elevados em Pernambuco do que em São Paulo. Para ilustrar esta desigualdade, o emprego de máquinas e equipamentos era, na média, doze vezes maior em São Paulo em comparação a Pernambuco. Igualmente, a maior utilização de adubos químicos se dava entre produtores paulistas quando comparado aos de Pernambuco (QUEDA, 1972, p. 23).

Todos esses fatos acima descritos - somados ao surgimento posterior de decretos que permitiram a fusão, incorporação e realocização de usinas de açúcar em todo o país, assim como a absorção das cotas de fornecimento pelas usinas - confirmam a tendência que o domínio do setor agroindustrial canavieiro passava a ser exercido predominantemente pelos usineiros paulistas. Isso se dá numa fase em que, conforme já abordamos, o controle das ações governamentais foi caracterizado pela participação dos agentes econômicos ligados à consolidação do capitalismo no setor açucareiro sob a égide do seu centro dinâmico que se encontrava em São Paulo. O trecho em destaque a seguir ressalta, no período em questão, o crescimento da influência política dos usineiros dotados de maior competitividade, que predominantemente concentravam-se no estado São Paulo em detrimento dos interesses daqueles agentes do setor, cuja produção ainda se assentava num modelo tradicional com custos elevados, mantido pelo grupo dos produtores nordestinos de açúcar:

[...] os novos grupos usineiros passam a ter as rédeas do controle da política do açúcar o apelo que se faz é o da destruição daquelas “estruturas de cunho protecionista, regionalista e paternalista à política do setor”. Em outras palavras o que se preconiza é a eliminação da política de conciliação: ou o setor tradicional racionaliza suas atividades econômicas elevando a produtividade no campo e modernizando suas empresas industriais ou então deverão encerrar suas atividades. (QUEDA, 1972, p. 26)

Com esta afirmação o autor sinaliza os preceitos que iriam se aprofundar na etapa a seguir, qual seja, a tendência de modernização e concentração do setor.

2.5 Fase de concentração e modernização do setor entre 1969 e 1974

Para melhor compreender este período em que se deu o desenvolvimento do setor agroindustrial canavieiro no Brasil, faz-se necessário uma breve menção sobre as políticas agrícolas do país que foram postas em prática, antes de nos voltar para o caso específico deste setor.

A partir de 1965, segundo Szmrecsányi e Ramos (2002, p. 238) há certa unanimidade entre os diversos autores em atribuir ao crédito rural subsidiado o papel de principal instrumento de política agrícola que o governo militar brasileiro lançou mão para promover a denominada modernização das atividades agropecuárias nacionais. Outro aspecto amplamente enfatizado é que o referido crédito acabou por beneficiar os grandes proprietários de terras de forma bastante desigual, constituindo-se numa das características mais evidentes da estratégia de modernização conservadora²².

Contudo, os autores ressaltam que tanto o subsídio creditício quanto o seu favorecimento aos grandes proprietários não podem ser constatados desde o princípio daquela política. Observa-se que um dos objetivos explícitos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), institucionalizado em 1965, era justamente fortalecer produtores rurais, em particular pequenos e médios. Assim, nos primeiros anos, essa distribuição se fez de acordo com este objetivo e, somente a partir de 1969, nota-se uma tendência na atribuição de crédito em benefício dos maiores proprietários, coincidindo com o momento em que a equipe responsável pelos rumos da política econômica nacional já havia sido alterada com o recrudescimento do regime ditatorial.

Já com relação ao subsídio, os autores comentam que não havia nenhuma menção explícita de que o sistema de crédito rural deveria conceder empréstimos subsidiados. A taxa de juros estabelecida pelo programa girava em torno de 15%, um patamar bem próximo das metas programadas de inflação entre 1969 e 1973, portanto nesse período constatou-se uma certa convergência entre as duas taxas. Foi somente a partir de 1974, com o acirramento do

²² Para nos ajudar a compreender o termo “modernização conservadora”, ver o texto de Murilo José de Souza Pires e Pedro Ramos (2009). Segundo os autores, o conceito de modernização conservadora foi inaugurado no Brasil com o trabalho de Alberto Passos Guimarães intitulado de: O complexo agroindustrial. Esse trabalho caracteriza a “modernização conservadora” como um processo que promoveu a expansão da produção agropecuária brasileira mediante a renovação tecnológica, porém sem que fosse acompanhada de uma alteração relevante na estrutura agrária.

processo inflacionário, que a diferença entre as taxas nominais e os juros cobrados pelo SNCR favoreceu os tomadores desse crédito.

Outra característica da política de crédito rural é que, nos anos 1970, os produtos agrícolas mais beneficiados por ela foram as matérias primas para o processamento ou beneficiamento interno. Após 1968, os produtos industrializados de base agrícola aumentaram sua participação na pauta de exportações, enquanto que os produtos in natura diminuíram (SZMRECSÁNYI E RAMOS, 2002, p. 239-240). Isso ocorreu numa fase de incentivo deliberado à política de exportações de bens processados, centrada no aprofundamento da industrialização sustentada por subsídios, incentivos fiscais e creditícios, cuja perspectiva de crescimento econômico estava voltada para o mercado exterior, tornando o mercado interno secundário. Considerando que, no período, o açúcar era o principal produto de exportação do setor agroindustrial canavieiro, é de se mencionar que ele se encaixava na categoria dos produtos que obtiveram os maiores incentivos governamentais para o aumento de sua participação nas pautas de exportação.

É de se considerar que a promoção das exportações foram uma das principais políticas de desenvolvimento adotada pelo governo do período militar entre 1968 a 1984. Como se viu anteriormente, no setor agroindustrial canavieiro essas políticas já vinham sendo aplicadas desde meados dos anos 1950, de maneira informal e com intensidade variável. A princípio, o objetivo das exportações era escoar o excedente da produção de açúcar não absorvida pelo mercado interno, mesmo que fosse necessário fazê-lo por meio de subsídios. Anos mais tarde, as exportações de açúcar se intensificaram e assumiram um caráter condutor para a expansão do setor. Para se ter uma ideia, entre as safras de 1961/62 e 1971/72, o volume do açúcar exportado teve um aumento de quase 106%, enquanto que o crescimento da sua produção foi de aproximadamente 50%, e o acréscimo do consumo interno do produto foi de apenas 38% (SZMRECSÁNYI E MOREIRA, 1991, p. 67).

Com efeito, dentro dessa perspectiva, orientada pela política geral econômica do país, a consolidação e o aprofundamento da expansão do setor necessitavam de forte e permanente apoio governamental, conduzido por um planejamento de médio e longo prazo, contemplando tanto as atividades agrícolas como a industrial. Isso se concretizou com a implantação de programas de investimentos e de incentivos públicos: o Programa Nacional de Melhoramentos da Cana-de-Açúcar (Planalsucar) e do Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira (instituído pelo decreto nº 1.186, de 1971) que após o decreto nº 1.266, de 1973, passou a ser denominado de Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 267).

Para o autor, o principal objetivo do Planalsucar era promover, através de pesquisa, o desenvolvimento, em grande escala, de novas variedades de cana mais adequadas para condições e necessidades do país. Enquanto que o objetivo dos outros dois programas estava ligado aos interesses mais imediatos dos usineiros, uma vez que, priorizava o crescimento tanto das unidades de produção como das regiões produtoras que apresentassem maior eficiência. Nesse sentido, o propósito explícito dos dois programas era o de aumentar a capacidade produtiva do setor agroindustrial açucareiro, com base na concentração das unidades industriais e das propriedades agrícolas em grandes estabelecimentos. De acordo com os idealizadores dessa política, o aumento da produtividade se daria rapidamente através da economia de escalas proporcionada pela concentração. Nessa fase, as políticas adotadas pelo IAA, que em anos anteriores visavam a proteção de unidades produtivas menores e de produtores de açúcar menos eficientes, foram completamente abandonadas.

Esses programas e mais especificamente o Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira podem ser analisados como uma expressão da política de incentivou a concentração e modernização do setor. Neste sentido Moreira (1989, p. 51) explica que:

O objetivo central deste programa era, mais que aumentar a produção, o de estimular fusões e incorporações de usinas de forma a modernizar e aumentar a escala de produção das plantas industriais. Para tanto se ofereceu para os industriais créditos abundantes, sem correção monetária e com prazos de 12 a 15 anos para incorporação respectivamente sem e com a realocização da unidade industrial. Embora os investimentos nas usinas tenham sido priorizados, havia também interesse em concentrar as cotas de fornecimento de cana, além de créditos para modernização da atividade agrícola.

Como resultado, tais incentivos atraíram muito o interesse dos produtores que não tardaram em recorrer a esses recursos oferecidos pelo governo, notadamente os usineiros do estado de São Paulo. Considerando que esse crédito disponibilizado para o setor, no início dos anos 1970, tinha um custo muito baixo para os seus captadores, e, portanto, extremamente vantajoso, especialmente se levarmos em conta o processo inflacionário do período.

Paralelamente, a partir de 1971, verificou-se um novo aumento da demanda internacional de açúcar e dos seus preços possibilitando que houvesse um crescimento tanto da quantidade quanto dos valores das exportações brasileiras do produto. Dessa maneira o ambiente econômico favorável ao setor contribuiu decisivamente para o bom desempenho inicial dos programas acima citados. A mencionada valorização do açúcar no mercado internacional pode ser atribuída, em parte, a um decréscimo temporário da produção açucareira, tanto de Cuba como da Europa Oriental. Como consequência os países do antigo

bloco socialista passaram a se abastecer do produto no mercado livre mundial, promovendo ao mesmo tempo o aumento da demanda e a valorização do preço do açúcar. Em decorrência disto, o Brasil conseguiu exportar no ano de 1971, o total de 1,2 milhão de tonelada métrica (TM) de açúcar, que correspondia a 6% do total do produto em circulação no mercado mundial (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 277).

Salienta-se que naquela época o Brasil era um dos únicos países com capacidade para responder rapidamente aos estímulos inesperados do mercado internacional de açúcar, isso se deveu ao fato do país ter acumulado altos estoques por contingência da superprodução açucareira em anos anteriores, somado a uma situação em que a capacidade produtiva do setor encontrava-se ociosa. Dessa maneira, em 1973, o Brasil atingiu um volume exportado de quase 3 milhões de toneladas métricas de açúcar, num valor total correspondente a 600 milhões de dólares (SZMRECSÁNYI 1976, p. 278).

É relevante o fato de que os três programas governamentais acima mencionados para o desenvolvimento do setor agro canavieiro eram custeados pelo IAA com os recursos obtidos através dos resultados auspiciosos das exportações de açúcar que, no período em questão, foram responsáveis por gerar um montante de excedentes financeiros consideráveis para a autarquia. Vale lembrar que, naquela época, as exportações de açúcar brasileiro eram um monopólio atribuído ao IAA desde os anos 1930. Essa prática se mostrava muito conveniente para os produtores nacionais de açúcar, em épocas de preços baixos nos mercados internacionais, o que era mais frequente. Porém, no início da década de 1970, com o aumento das exportações brasileiras de açúcar, somado à sua valorização nos mercados internacionais, o Instituto conseguiu pela primeira vez obter um considerável acúmulo financeiro, que era resultante da diferença entre os preços pagos aos produtores e dos recebidos pelas exportações (SZMRECSÁNYI E MOREIRA, 1991, p. 69).

Ademais, dentre os três programas, o Planalsucar apresentava um prazo mais longo de maturação, justamente por abranger um processo de desenvolvimento de novas variedades de cana. Enquanto isso os outros dois programas incentivaram, a curto e médio prazo, a elevação da produção de açúcar, bem como o aumento da capacidade produtiva do setor.

Em referência aos programas citados, Moreira (1989, p. 52) aponta que:

Entretanto, o resultado mais espetacular deste período foi o aumento das exportações de açúcar, que chegaram perto de 50 milhões de sacas em 1973, além de usufruírem de um substancial aumento nas cotações internacionais. Os bons preços e boas perspectivas do mercado internacional eram um incentivo ao crescimento da produção, ao mesmo tempo em que aumentavam a capacidade financeira do IAA para conceder créditos para

modernização e ampliação da capacidade produtiva (via fundo de exportação).

Como resultado, tais incentivos atraíram muito o interesse dos produtores que não tardaram em recorrer a esses recursos oferecidos pelo governo, através o IAA, com destaque aos usineiros do estado de São Paulo, conforme pode ser observado na a tabela 2.23. Considerando que esse crédito disponibilizado para o setor, no início dos anos 1970, tinha um custo muito baixo para os seus captadores, e, portanto, extremamente vantajoso, especialmente quando consideramos a inflação do período.

Tabela 2.23 - Distribuição dos recursos do plano de racionalização

Aplicações do Fundo Especial de Exportação (até 1977)			
Por Estado	%	Por Atividade	%
São Paulo	28,7	Modernização de usinas	30,8
Pernambuco	23,2	Fusão, realocização e incorporação de usinas	15,5
Alagoas	23,0	Equalização e subsídio de preço ao consumidor	31,3
Rio de Janeiro	9,0	Reforço de capital de giro às coops. de produtores de açúcar	10,0
Subtotal	83,9	Reforço de capital de giro às coops. de fornecedores de cana	3,9
Demais Estados	16,1	Demais atividades (*)	8,4
Brasil	100	Total	100

Fonte: Elaborado a partir de Ramos (2001, p. 27).

(*) Referem-se à incorporação de cotas de fornecedores, aos subsídios de juros nos financiamentos de entressafra e de expansão de lavouras, ao financiamento de máquinas e implementos às cooperativas de fornecedores de cana, ao reforço de infraestrutura de exportação e ao Programa Nacional de Melhoramento de Cana-de-Açúcar.

Na esfera específica das organizações do setor agroindustrial canavieiro de São Paulo cabe destacar que tais planos cujo objetivo declarado era promover sua “modernização” resultaram num aprofundamento da concentração tanto industrial como agrícola das usinas paulistas. Esse fato pode ser confirmado através de uma análise dos dados das tabelas 2.24 e 2.25.

Tabela 2.24 - Participação na produção de açúcar de São Paulo e do número de usinas, dos oito maiores grupos açucareiros do estado, com base na produção média (1.000 sacos de 60 kg), das safras - 1966/67 - 1970/71 e 1971/72 - 1975/76

Grupos Empresariais	De 1966/67 a 1970/71			De 1971/72 a 1975/76		
	Nº de usinas	Produção média do período	% Produção	Nº de usinas	Produção média do período	% Produção
Irmão Ometto	11	8.430	25,0	11	12.904	25,5
Grupo Dedini	4	1.544	4,6	Xxx	xxx	xxx
Société de S. Brésiliennes	3	1.689	5,0	Xxx	xxx	xxx
Zillo-Lorenzetti	3	1.737	5,1	2	2.646	5,2
Silva Gordo	xxx		xxx	3	2.716	5,4
Morganti	2	1.451	4,3	xxx	xxx	xxx
Irmãos Biagi	2	1.172	3,5	2	1.909	3,8
Família Marchesi	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx
Família Nogueira	2	883	2,6	xxx	xxx	xxx
Família Balbo	2	893	2,6	2	1.509	3,0
Família Atalla	xxx	xxx	xxx	2	1.757	3,5
Família Virgolino de Oliveira	xxx	xxx	xxx	2	1.563	3,1
Família José Corona	xxx	xxx	xxx	2	1.347	2,7
Total dos demais grupos	67	15.961	47,3	58	24.311	47,8
Total do estado de São Paulo	96	33.765	100	84	50.665	100

Fonte: Elaborado a partir de Ramos (1983, p. 86).

Tabela 2.25 - Distribuição do total de toneladas de cana moída pelas unidades produtivas de São Paulo, segundo a procedência (canas próprias e de fornecedores), 1966/67 - 1975/76

Ano safra	São Paulo			
	Próprias	(%)	Fornecedores	(%)
1966/67	11.322.551	50,7	11.015.047	49,3
1967/68	12.225.262	52,9	10.893.191	47,1
1968/69	12.294.874	57,7	9.000.103	42,3
1969/70	12.247.161	59,9	8.202.803	40,1
1970/71	16.520.686	58,9	11.509.612	41,1
1971/72	16.753.235	59,3	12.228.985	40,7
1972/73	18.230.877	57,4	13.507.090	42,6
1973/74	22.689.311	60,6	14.754.721	39,4
1974/75	21.885.865	62,7	12.993.276	37,3
1975/76	20.016.297	65,8	10.401.155	34,2

Fonte: Elaborado a partir do MAPA. Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, 2007 p. 29-33.

A primeira tabela capta claramente esse aumento da concentração industrial das usinas paulista. Entre os quinquênios 1966/67-1969/70 e 1970/71-1975/76, verificou-se uma redução do número de unidades produtivas no estado de 96 para 84, enquanto que, ao mesmo, a produção de açúcar registrava um aumento de 50,0%.

Já com relação à concentração da produção agrícola, a tabela 2.25 aponta para um paulatino crescimento da participação da cana própria moída pelas usinas ao longo do período. Enquanto que na safra 1966/67 as usinas já produziam o equivalente a 50,7% da cana que moíam, com o passar dos anos essa diferença foi se aprofundando. Assim, na safra 1975/76, a situação era a seguinte: a participação de cana própria moída pelas usinas havia aumentado para 65,8%, em contrapartida a porcentagem de cana moída proveniente de fornecedores havia caído para 34,2%.

Outro aspecto relevante que a tabela 2.24 nos apresenta é a configuração dos grupos açucareiros de São Paulo nos quinquênios 1966/67-1969/70 e 1970/71-1975/76. Quando comparamos a configuração desses grupos no período em questão com o quinquênio 1956/57-1960/61 apresentado na tabela 2.17, percebe-se que não ocorreram modificações marcantes. Contudo, cabe destacar que, no quinquênio 1966/67-1969/70, a família Marchesi deixou de configurar entre os oito maiores grupos, o mesmo aconteceu com o Grupo Dedini no quinquênio seguinte. Ademais, no período de 1970/71 a 1975/76, desaparecem antigos grupos que estavam no setor desde o início do séc. XX: Socit de S. Brsiliennes, Morganti e Nogueira.

Para complementar a anlise da configurao empresarial do setor agroindustrial canavieiro paulista, na primeira metade dos anos 1970, Ramos e Szmrecsnyi (2002, p. 99) avaliam que esses grupos ucareiros mantinham as caractersticas bsicas do imediato ps-guerra e continuavam com as mesmas estratgias de crescimento. De modo geral eram empresas constitudas tanto por cotas de responsabilidade limitada ou mais usualmente por sociedades annimas de capital fechado formadas por grupos familiares descendentes de imigrantes italianos. Vale destacar que a constituio e expanso de tais grupos empresariais estavam baseados na propriedade e apropriao fundiria. Ademais, os empresrios do setor paulista recorriam a prticas associativas para defender seus interesses junto aos rgos governamentais, de modo geral e ao IAA, em particular.

Portanto, a luz do exposto, observa-se que os grupos de usineiros paulistas aproveitaram amplamente os fartos crditos subsidiados fornecidos pelo Instituto atravs do plano de racionalizao e modernizao do setor implementado entre 1969 e 1973. Tal fato fica perceptvel quando observamos a significativa expanso da produo de ar no ltimo

quinquênio em relação ao primeiro, marcada pela ampliação de suas bases produtivas e do seu auto abastecimento. Dessa forma, como o plano também estimulava a concentração, ocorreu simultaneamente a elevação da produção e a diminuição do número de usinas.

2.6 O ambiente econômico e político que antecedeu a implantação do Proálcool

Diante da experiência histórica do setor é perceptível que o crescimento contínuo da produção açúcar voltado para atender as exportações só é possível ser sustentado enquanto os preços e a demanda no mercado mundial se mantiverem em alta.

Conforme foi visto, a expansão da agroindústria canavieira paulista ocorrida na primeira metade dos anos 1970 foi de sobremaneira estimulada pelos créditos subsidiados pelo governo através do IAA. O fato é que na visão geral havia uma expectativa extremamente otimista sobre a colocação do açúcar brasileiro no mercado mundial, pois acreditava-se que a valorização do produto devido à sua escassez duraria um período mais longo.

Contudo, a realidade se sobrepôs às expectativas e a situação internacional favorável ao mercado do açúcar durou menos tempo que o esperado. No primeiro semestre de 1975 veio a queda nos preços do açúcar com grande intensidade, após ter atingido um valor máximo nas bolsas internacionais em novembro de 1974. Nesta ocasião o açúcar foi cotado a US\$ 1.388,56 por TM ou US\$ 0,63 por libra peso, para que em seguida, num prazo de seis meses, seus valores fossem reduzidos para US\$ 336,12 por TM (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 283).

Face aos fatos que acabamos de descrever, o setor agroindustrial canavieiro de São Paulo que havia se expandido consideravelmente nos últimos anos passou a manifestar um grave problema de excesso de capacidade produtiva. Entretanto, é de se considerar que a situação teria sido bem pior para os usineiros brasileiros, de modo geral, e paulistas, em particular se não fosse o primeiro choque do petróleo ocorrido em 1973.

É relevante ilustrar o ambiente econômico e político em que se deu a implantação do Proálcool, no âmbito interno Baccarin (2005, p. 63) esclarece que:

O Governo do General Ernesto Geisel, em sua posse em 1974, revelou ter dois grandes objetivos econômicos para o quinquênio 1975-79. O primeiro, manter a taxa de crescimento do PIB brasileiro em torno de 10% ao ano, média alcançada entre 1967-73, conhecido como período do “Milagre Econômico”. O segundo, promover uma reestruturação produtiva, especialmente do setor industrial, com a internalização de ramos industriais da chamada indústria de base ou pesada. Estes objetivos foram expressos no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), anunciado à nação em 10 de setembro de 1974.

Em decorrência da primeira crise internacional do Petróleo, em 1973, o Brasil passou a enfrentar dificuldades no seu Balanço de Pagamentos, considerando que o país importava na ocasião cerca de 80% do petróleo. Assim, para avaliar melhor esta situação, Baccarin (2005, p. 64) ilustra que:

As contas externas brasileiras foram também seriamente afetadas, especialmente a partir de 1974. O petróleo contribuía com cerca de 40% do consumo nacional de energia e o seu fornecimento dependia, próximo à 80%, de importações. A elevação do preço do barril do petróleo fez com que a Balança Comercial Brasileira, de praticamente equilibrada, em 1973, apresentasse um déficit de US\$ 4,7 bilhões, em 1974, e de US\$ 3,5 bilhões, em 1975. Acrescente-se a isto, o déficit já existente na Balança de Serviços, de forma que o déficit em Transações Correntes saltou de US\$ 1,7 bilhão, em 1973, para US\$ 7,1 bilhões, em 1974, e US\$ 6,7 bilhões, em 1975. Como consequência, o próprio Balanço de Pagamentos tornou-se deficitário em 1974 e 75, acarretando redução das reservas internacionais brasileiras. Ao mesmo tempo, o índice de inflação mudou de patamar, de uma média em torno de 20% anuais, entre 1967-73, passou para um nível superior a 40% ao ano, a partir de 1974 até o final da década.

Devido à conjuntura petrolífera no mundo e paralelamente a evolução do mercado mundial do açúcar, a produção de álcool a partir da cana para uso combustível passou a ser defendida pelos grupos açucareiros como alternativa mais viável. Paulatinamente foi tomando corpo uma nova política para o álcool na agroindústria canavieira.

O fato é que a decisão do governo federal em estimular a produção de álcool combustível para mitigar os efeitos negativos sobre a inflação e a balança comercial brasileira acabou por socorrer o setor agro canavieiro da crítica situação de superprodução. Como resultado, o governo federal adotou uma política a fim de fomentar um grande aumento da produção de álcool combustível, culminando com a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) pelo decreto nº 76.593 de 14 de novembro de 1975 (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 289).

Entretanto, a implantação do Proálcool foi precedida de fortes embates entre os agentes do próprio setor: a Copersucar, o Sindicato dos Produtores de Álcool de São Paulo, a Cooperativa Fluminense (Coperflu), a Associação Brasileira das Indústrias Químicas, as associações de produtores de cana de vários estados, o IAA e técnicos da Petrobrás. O primeiro embate foi para definir se as destilarias seriam anexas às usinas ou se seriam unidades produtoras autônomas. A posição do IAA, apoiada pelos produtores nordestinos e fluminenses, defendia que as destilarias fossem autônomas e situadas em regiões de fronteira. Em contrapartida a Copersucar, representante dos interesses dos usineiros paulistas, defendia a produção do álcool anidro em destilarias anexas às usinas, pois o estado de São Paulo era o

maior produtor de álcool anidro do país e as usinas estavam com capacidade ociosa e excesso de cana para ser processada (VIAN, 2003, p. 85).

Esse embate resultou numa publicação do documento Fotossíntese como Fonte de Energia em 1974, realizado em conjunto por representantes de grupos paulistas com Associação dos Produtores e Distribuidores de Gás (Associagas). Tal documento apregoava as vantagens do álcool como combustível a partir da cana e sugeria que a implantação do Proálcool utilizasse a capacidade ociosa das usinas paulistas e sua expansão futura através de implantação de destilarias autônomas (VIAN, 2003, p. 84-86). Não por acaso tal política contribuía ainda para evitar o agravamento da situação de superprodução de açúcar considerando que boa parte da capacidade produtiva do setor e da produção canavieira seria destinada para a produção de álcool direto.

No capítulo a seguir, será percebida como a institucionalização do Proálcool refletiu na força política do grupo de interesses dos usineiros paulistas, que já despontara como grupo hegemônico dentro do setor, na medida em que o projeto aprovado pelo governo tinha um conteúdo parecido com o documento citado, e no qual enfatizava tanto a capacidade ociosa das usinas como a boa produtividade agrícola e industrial da cana. Não obstante, o projeto inicial do programa previa a utilização de outras fontes de matéria prima além da cana para a produção de álcool, como mandioca e o sorgo sacarino produzidos em pequenas propriedades, dando um caráter de sustentação social ao programa. Na prática a cana acabou sendo a única matéria prima utilizada, já que o projeto dava essa ênfase como sendo a principal (VIAN, 2003, p. 85).

Dessa forma, é de se considerar a afirmação de Szmrecsányi e Moreira (1991, p. 71) quando dizem que: “[...] o Programa do Álcool fora formulado e estabelecido menos como uma solução para a crise energética do Brasil, do que como uma alternativa para a previsível capacidade ociosa da sua agroindústria canavieira”.

Ademais, nas linhas que seguem do próximo capítulo será possível verificar que o programa de estímulo à produção do álcool combustível implantado pelo governo federal serviu para atender em grande parte aos interesses dos usineiros de modo geral e dos paulistas, em particular, na medida em que garantiu aos grupos açucareiros de São Paulo créditos fartos e subsidiados para construir ou ampliarem destilarias anexas para produção alcooleira.

3 EVOLUÇÃO DO SETOR AGROINDUSTRIAL CANAVIEIRO PAULISTA SOB A ÉGIDE DO PROÁLCOOL (1975 A 2010)

O presente capítulo tem como propósito básico abordar os principais desdobramentos ocorridos na configuração da estrutura do setor agroindustrial canavieiro paulista e na dinâmica do comportamento de seus agentes, entre 1975 e 2010, período intrinsecamente relacionado à implantação e condução do Proálcool. Posto que, no período em questão, o setor paulista registrou uma expansão acentuada da produção, com predomínio do processamento de cana própria das usinas em relação à dos fornecedores, um fenômeno que se relaciona diretamente com a concentração fundiária nas mãos dos proprietários das unidades industriais. Assim, manteve-se a característica estrutural básica que tem marcado historicamente o setor no âmbito nacional, e não apenas o paulista, qual seja, a integração vertical da lavoura com a unidade processadora.

Para uma melhor exposição dos fatos, e visando uma abordagem mais adequada do seu contexto, analisa-se a evolução da agroindústria canavieira paulista a partir de uma perspectiva cronológica do Proálcool, na qual é estabelecida uma divisão em subperíodos. Desta maneira, é possível caracterizar o Proálcool em quatro fases.

A primeira, de 1975 a 1979, caracterizou-se pela expansão moderada do setor, motivada pelo primeiro choque do petróleo, em 1973, e assentada no estímulo da produção de álcool anidro para utilização como combustível misturado à gasolina. A segunda fase, de 1980 a 1989, foi igualmente motivada pelo segundo choque do petróleo, em 1979, e caracterizada pela expansão acelerada do setor através da implantação de destilarias autônomas e produção de álcool hidratado, culminando com a desaceleração do programa e a falta de álcool hidratado para abastecimento nos postos de combustíveis em 1989. Já a terceira fase, de 1990 a 1999, se destaca pelo predomínio de preços baixos do petróleo no mercado internacional, bem como pela paulatina diminuição da intervenção governamental no setor, com o fim do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), cujo encerramento se dá com a crise de superprodução de etanol na safra 1999/2000, pressionando seus preços para baixo. E, por fim, a quarta fase, de 2000 a 2010, deu início a um movimento de renovação do Proálcool, fundamentalmente com uma maior articulação e participação de um número maior de segmentos econômicos, sociais e políticos, influenciada por um contexto de liberação dos preços setoriais, introdução da tecnologia de veículos *flex fuel*, bem como pelas possibilidades do crescimento das exportações de etanol, além de patamares mais elevados do preço do petróleo no mercado internacional, tanto no curto como no médio prazo.

Ao final do capítulo procura-se assinalar em que aspectos as diversas conjunturas pelo qual passou as fases do Proálcool condicionaram a evolução do setor agroindustrial canavieiro no estado de São Paulo e a sua dinâmica, identificando as mudanças ou a manutenção das características estruturais desse setor.

3.1 Primeira fase: Implantação e expansão moderada do Proálcool, 1975 - 1979

Primeiramente, importa assinalar que, na interpretação de Shikida (1998), em meados da década de 1970, a crises do petróleo aliada à crise da agroindústria canavieira no Brasil contribuíram para viabilizar o surgimento do Programa Nacional do Álcool (Proálcool).

Conforme abordou-se no capítulo anterior, em meados dos anos 1970, o parque industrial agro canavieiro nacional, de modo geral, e o paulista em particular, havia acabado de experimentar uma renovação por meio de incentivos dos programas de racionalização e modernização do setor²³, assentados numa expectativa superestimada de crescimento das exportações brasileiras de açúcar, cujos preços encontravam-se valorizados no mercado internacional. Contudo, o setor passou a sofrer com a redução nos preços do açúcar no mercado externo e, como resultado, se deparou com uma diminuição da sua rentabilidade e ociosidade da sua capacidade produtiva.

Assim, Ramos (1983, p. 232) esclarece que:

[...] a produção brasileira e paulista de álcool está relacionada à queda na receita de exportação do açúcar. Esta receita experimentou acréscimos espetaculares entre 1971 e 1975, para cair, entre 1976 e 1979 (inclusive), a níveis mais baixos que o de 1972. Ressalte-se também que o grosso das vendas externas do subsetor advém do açúcar, cabendo ao álcool e ao mel residual pequena parcela [...]

No segundo capítulo do presente estudo também foi relatado que a primeira crise internacional do Petróleo, em 1973, quadruplicou os preços do produto no mercado mundial e o Brasil passou então a enfrentar sérias dificuldades no seu Balanço de Pagamentos, considerando que o país importava na ocasião cerca de 80% do petróleo.

De um lado, a crise do petróleo gerou dificuldades para a economia nacional que fomentou um ambiente favorável ao surgimento de novas possibilidades para o uso de produtos como substitutos de seus derivados. Por outro, a crise da agroindústria canavieira paulista e nacional favoreceu a organização de interesses que levou o país a optar pela produção do álcool como alternativa viável. Vale dizer que a crise do petróleo contribuiu para

²³ Para uma descrição mais aprofundada sobre a origem, os objetivos, os recursos e os resultados dos programas de racionalização e modernização da agroindústria canavieira, consultar em Moreira (1989, p. 49-52).

a possibilidade de um novo mercado, no entanto o agrupamento organizado de interesses definiu qual proposta seria a vitoriosa. Assim, a produção de álcool a partir da cana para uso combustível passou a ser defendida pelos grupos açucareiros como a melhor alternativa. Paulatinamente, foi tomando corpo uma nova política para o álcool na agroindústria canavieira.

No artigo, “Etileno atrai as atenções” (O Estado de São Paulo, 1975, p. 51), publicado poucos meses antes do Governo Federal decretar o Proálcool, é possível constatar a atenção especial dada pelo Presidente da República, Ernesto Geisel, às pesquisas com motores movidos a álcool ou mistura de álcool com outro combustível, realizadas pelo Centro Tecnológico Aeroespacial (CTA), em São José dos Campos-SP. O mencionado artigo relata o surgimento de uma nova política governamental para produção de álcool no país, orientada para ampliação do uso do álcool como combustível, a fim de alcançar soluções econômicas para os problemas de energia. Como prova do comprometimento do Governo brasileiro com a nova política alcooleira, esse artigo ainda descreve que, na ocasião, o presidente Geisel, em visita a São José dos Campos-SP, demonstrou grande interesse pelos motores a álcool desenvolvidos pelo CTA.

Nas palavras de Baccarin (2005, p. 49):

Quando do início do Proálcool, chegou-se a cogitar o uso de outras matérias-primas, como o sorgo sacarino e a mandioca, como fontes alternativas para a produção de álcool. O que acabou prevalecendo, quase que totalmente, foi a produção de álcool pelas usinas e destilarias canavieiras. Mais do que refletir simplesmente uma provável melhor solução tecnológica, esta opção foi condicionada pela capacidade produtiva já instalada e não totalmente aproveitada e pela ação política dos representantes do complexo sucroalcooleiro junto ao Estado, conseguindo a instituição de políticas específicas a seu favor.

Conforme pode ser verificado no texto do decreto nº 76.593²⁴ que instituiu o Proálcool, estava previsto a utilização de outras matérias primas, além da cana de açúcar, em seu art.2º:

A produção do álcool oriundo da cana-de-açúcar, da mandioca ou de qualquer outro insumo será incentivada através da expansão da oferta de matérias-primas, com especial ênfase no aumento da produção agrícola, da modernização e ampliação das destilarias existentes e da instalação de novas unidades produtoras, anexas a usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras.

²⁴ Decreto nº 76.593 de 14/nov/1975. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76593-14-novembro-1975-425253-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar 2018.

De fato, a opção pela produção de álcool combustível a partir da cana de açúcar foi bem formulada politicamente nas esferas de interesses privados e públicos. Tal fenômeno não foi observado para nenhuma outra opção energética, isto pode ser explicado, em parte, pelo fato de que não havia em outras áreas uma crise semelhante à açucareira, tampouco havia um grupo de pressão junto ao Estado tão forte quanto o da agroindústria canavieira.

Para uma melhor compreensão dos fatos expostos nas linhas acima, Belik (1992, p. 200) aponta que:

Os segmentos que se beneficiaram da Política Agroindustrial estabelecida no período foram aqueles que estavam organizados, no sentido de que haviam alcançado um forte consenso entre os seus diferentes atores e souberam orquestrar os seus interesses. O caso dos setores de óleos vegetais, sucroalcooleiro e celulose e papel são típicos deste tipo de articulação com o Estado.

E na sequência esse autor ainda acrescenta que:

No caso da agroindústria sucroalcooleira, a orquestração de interesses foi ainda mais forte e ampla. Esta reuniu um leque de interesses que vai desde a indústria pesada até o proprietário de automóvel movido a álcool, passando pela agricultura, indústria e comércio. Destacamos, neste contexto, a Copersucar que exerceu um papel de liderança setorial monopolizando a representação ao mesmo tempo que orquestrava os interesses de vários atores. (BELIK, 1992, p. 201)

A viabilização do Proálcool envolveu, portanto, o agrupamento de interesses dos proprietários de usinas, do Estado, do setor de máquinas e equipamentos e da indústria automobilística. Para os usineiros interessava diversificar a produção e viabilizar um novo mercado para fazer frente às frequentes crises da economia açucareira. Já os interesses do Estado estavam contidos nos objetivos do próprio Programa: economia de divisas; diminuição das desigualdades regionais de renda; crescimento da renda interna; geração de empregos; e expansão da produção de bens de capital. Para o setor de máquinas e equipamentos o Proálcool tornou possível a continuidade do crescimento iniciado no final dos anos 60 e que atingiu o seu auge no "milagre" econômico do país. E, por fim, para a indústria automobilística, a crise do petróleo ameaçava a continuidade da política rodoviária de âmbito nacional adotada em anos anteriores. Neste sentido, o carro movido a álcool abria a possibilidade de expansão desse setor (SHIKIDA, 1998, p. 36-37).

Na sequência, assinala-se os objetivos visados pelo Proálcool e resumidos por Szmrecsányi (1976, p. 404-405):

- (1) Economizar divisas, através da substituição de importações de combustíveis e matérias-primas derivadas do petróleo;

- (2) Reduzir as disparidades regionais de renda, visto que praticamente todas as áreas do país, inclusive as de baixa renda, dispõem das condições mínimas necessárias para a produção de matérias-primas para o álcool em volume adequado, sobretudo em se tratando da mandioca;
- (3) Reduzir as disparidades individuais de renda, através do apoio ao setor agrícola, e, dentro deste, a produtos altamente intensivos quanto ao uso de mão-de-obra;
- (4) Aumentar a renda interna, pelo emprego de fatores de produção ora ociosos, ou em desemprego disfarçado (terra e mão-de-obra principalmente) considerando que se pode orientar a localização das culturas para onde haja disponibilidade;
- (5) Expandir a produção de bens de capital, através da crescente colocação de encomendas de equipamentos com alto índice de nacionalização, destinados à ampliação, modernização e implantação de destilarias.

Verifica-se assim que os objetivos do Proálcool estavam contemplados no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)²⁵. Cabe lembrar que tal Plano foi anunciado pelo governo do General Geisel, em 10 de setembro de 1974, cujo propósito explícito, para o quinquênio 1975-1979, era não apenas o de manter uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em torno de 10% ao ano, média registrada no período do “milagre econômico”, mas também, promover uma reestruturação produtiva notadamente no setor industrial, com o aprofundamento da substituição de importações da chamada indústria pesada ou de base. Vale destacar também que seu conteúdo²⁶ não foi concebido como resposta à crise energética, muito embora acabou sendo influenciado pelo choque do petróleo de 1973.

Não obstante, frente à instabilidade pelo qual a economia mundial se encontrava à época, o governo brasileiro, através do II PND, expressou a opção, diferentemente de outros países, por manter uma taxa de crescimento elevada e ao mesmo tempo promover uma mudança estrutural na economia capaz de aumentar sua autonomia tecnológica, diminuindo as exportações de produtos mais sofisticados a fim de elevar a nação a um status de potência intermediária no âmbito internacional.

Complementando as colocações acima, nas palavras de Hermann (2011, p. 80) afirma-se que:

O modelo de ajuste externo adotado no governo Geisel foi o de ajuste estrutural, materializado no II PND, anunciado em meados de 1974.

²⁵ As considerações aqui mencionadas a respeito do II PND são feitas com base em Bacarin (2005, p.64-65).

²⁶ O documento oficial do II PND, publicado pelo Governo Federal, em set 1974, traz no Capítulo VIII, Política de Energia, p.83, uma menção sobre a produção de álcool para ser usado na mistura com a gasolina, como forma de diversificação de fonte de energia e substituição do petróleo. O documento completo, contendo os objetivos, estratégias de desenvolvimento econômico e perspectivas, pode ser encontrado no site: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/492>.

Tratava-se de um ousado plano de investimentos públicos e privados (estes seriam incentivados por políticas específicas), a serem implementados ao longo do período de 1974-79, que se propunha a “cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento”. Os novos investimentos eram dirigidos aos setores, identificados, em 1974, como os grandes “pontos de estrangulamento” que explicavam a restrição estrutural e externa ao crescimento da economia brasileira: infraestrutura, bens de produção (capital e insumos), energia e exportação.

Conforme o relatado no segundo capítulo, a decisão governamental de estímulo à produção alcooleira, no intuito de mitigar os efeitos negativos sobre a inflação e a balança comercial brasileira, acabou por socorrer o setor agro canavieiro da crítica situação de superprodução de açúcar no mercado mundial. Essa decisão culminou com a institucionalização do Proálcool através do decreto nº 76.593 de 14 de novembro de 1975 (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 289).

O Programa explicitava os seguintes pressupostos e objetivos:

- a) definir as participações programáticas dos órgãos direta e indiretamente vinculados ao Programa, com vista a atender à expansão da produção do álcool;
- b) definir os critérios de localização a serem observados na implantação de novos projetos de destilarias, atendidos os seguintes aspectos principais:
 - I) redução de disparidades regionais de renda;
 - II) disponibilidade de fatores de produção para as atividades agrícola e industrial;
 - III) custos de transportes;
 - IV) necessidade de expansão de unidade produtora mais próxima, sem concorrer com fornecimento de matéria-prima à mesma unidade.
- c) estabelecer a programação anual dos diversos tipos de álcool, especificando o seu uso;
- d) decidir sobre o enquadramento das propostas para modernização, ampliação ou implantação de destilarias de álcool nos objetivos do programa.²⁷

Segundo Belik (1992, p. 126-127), no projeto inicial do Proálcool, a origem dos recursos para o seu financiamento seria proveniente do Fundo de Mobilização Energética e do Orçamento Monetário do Governo na proporção de 40% e 60%, respectivamente. Assim, a maior parte dos recursos governamentais para o financiamento do Proálcool era, desde o início de 1975, proveniente do Orçamento Monetário, dos quais uma boa parte dos créditos se

²⁷ Decreto nº 76.593 de 14 de novembro de 1975. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76593-14-novembro-1975-425253-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar 2018.

Em Szmrecsányi (1976, p. 404-407) podemos obter várias considerações a respeito desse decreto com relação às bases de implantação do Proálcool.

destinava para as lavouras de cana (Proálcool Rural) e aquisição ou ampliação dos equipamentos de moagem e destilação, além de tanques para estocagem do produto (Proálcool Industrial). Esses recursos eram administrados no âmbito do Banco Central, tendo como base a subconta Proálcool do Fundo Geral para Agricultura e Indústria (Funagri). É de se mencionar que a partir de 1979 houve também a utilização de recursos externos pelo programa, provenientes do Banco Mundial.

Sobre o aspecto institucional do Proálcool, com base em Moreira (1989, p. 56 e 62), seu gerenciamento era realizado num primeiro momento pela Comissão Nacional do Alcool (Cnal) – formada pelos Ministérios da Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio, Interior, Minas e Energia e Planejamento – à qual caberia as funções de incentivar, encorajar e facilitar a produção. Já o controle da produção corrente através dos Planos de Safra caberia ao IAA. Na tentativa de agilizar a produção alcooleira e criar, separadamente do IAA, um sistema de informações sobre a capacidade produtiva instalada do setor, foi criada, posteriormente, a Comissão Executiva Nacional do Alcool (Cenal)²⁸, que passou a ser o novo órgão executor das políticas do Proálcool. O programa contou ainda com forte apoio oficial, na forma de financiamentos, incentivos creditícios e fiscais, subsídios e/ou incentivos de preços. As ferramentas básicas utilizadas para implementação do Proálcool foram a definição de preços remuneradores para o álcool por meio da sua paridade com o preço do açúcar, além da garantia de compra pela Petrobras e a implantação de linhas de crédito para financiamento das atividades agrícola e industrial.

Para uma melhor descrição a respeito dos incentivos concedidos nessa fase para estimular a produção alcooleira, afirma-se que:

[...] além dos preços atraentes já definidos anteriormente com a paridade com o açúcar, foram criadas linhas de crédito favorecidas e a garantia da compra do produto pela Petrobrás. Para os investimentos industriais foram instituídas as taxas de 15% ao ano para os produtores do Norte/Nordeste e 17% ao ano para os do Centro-Sul sem correção monetária. O prazo de amortização era de 12 anos, sendo 3 anos de carência, e o financiamento envolvia 100% do investimento (a partir de 1977 a parcela financiada foi reduzida para 90% para o Norte/Nordeste e 80% para o Centro-Sul). Os investimentos agrícolas pagavam uma taxa de 7% ao ano (metade da taxa do crédito rural), tendo os mesmos prazos que o crédito industrial para investimentos fixos e de 1 a 3 anos para custeio agrícola. (MOREIRA, 1989, p. 56)

²⁸ Para mais informações sobre a criação e a composição dos órgãos para condução do Proálcool, bem como das disputas intragovernamental e do consequente esvaziamento das funções do IAA, ver Baccarin (2005, p. 69-71).

Como resultado, a mencionada subvenção governamental dispensada ao setor contribuiu decisivamente para condicionar o produtor da agroindústria canavieira nacional, a atuar nesse segmento produtivo inserido num ambiente com menos incertezas na medida em que desfrutava da garantia de mercado para a sua produção de álcool combustível, além das vantagens já mencionadas. Como era de se esperar, a resposta a este conjunto de incentivos refletiu no rápido incremento na produção, notadamente do álcool anidro como mistura para ser adicionada à gasolina automotiva.

Chama a atenção que, de acordo com Shikida (1998, p. 39-40), foram investidos no programa cerca de US\$1,019 bilhão entre 1975 e 1980. Deste total, 75% eram provenientes de recursos públicos e os 25% restantes de recursos privados. Tal valor foi aplicado em 209 projetos nacionais que, em sua maioria, foi utilizado para a instalação ou modernização de destilarias em áreas tradicionais da agroindústria canavieira, destacadamente em São Paulo. Outro fato relevante, dessa primeira fase, é que a meta estabelecida para produção nacional de 3 bilhões de litros de álcool na safra 1979/80 foi ultrapassada em 13,2% (MOREIRA, 1989, p. 56-57).

É preciso lembrar que a diretriz básica do programa estava voltada para o aproveitamento da capacidade ociosa das usinas de açúcar por meio das destilarias anexas para a produção de álcool anidro a ser adicionado à gasolina. Conforme aponta Moreira (1989, p. 57 e 60), os maiores beneficiários nessa fase do programa foram alguns estabelecimentos tradicionais do setor agroindustrial canavieiro, em especial do estado de São Paulo, responsáveis por produzir parte relevante de álcool no período.

Cabe mencionar também que:

Até a criação do Proálcool, as usinas produziam açúcar e o melaço resultante era utilizado para a produção de álcool nas destilarias anexas. A partir de 1975, houve incentivos à implantação e ao reequipamento de destilarias anexas às usinas, bem como para instalação de destilarias autônomas. Na primeira fase do Proálcool, o crescimento da produção do álcool se deu, basicamente, pela expansão das destilarias anexas às usinas. Os incentivos do programa estimularam a instalação de destilarias autônomas em regiões não tradicionais. Dessa forma, essas destilarias foram implantadas em todo o estado, particularmente na região Oeste, onde havia grande disponibilidade de terras. (CARVALHO et al, 1993, p. 166)

Esse autor ainda complementa que: “O grande impulso dado à produção de cana, na primeira fase do Proálcool, com a implantação ou ampliação de destilarias anexas, foi acompanhado pelo crescimento da produção própria, e pelo aumento da produção de fornecedores” (CARVALHO et al, 1993, p. 170).

O fator dinâmico da expansão do setor em São Paulo nesse período se assentava no aumento da produção alcooleira através da montagem de destilarias anexas às usinas, garantindo não só a ocupação da capacidade instalada como permitindo a sua ampliação. É importante chamar a atenção para o fato de que o aumento da produção alcooleira através das destilarias anexas às usinas possibilitou que fosse mitigada a ociosidade da capacidade produtiva em que estas se encontravam. Outrossim, vimos no capítulo anterior que o estado de São Paulo já ocupava uma posição hegemônica na produção açucareira nacional e com os incentivos do Proálcool o setor paulista ampliou ainda mais sua participação, evidenciado pelo aumento da quantidade de cana produzida e da área colhida no estado.

Os dados das Tabelas 3.1, 3.2 e 3.3 corroboram o que acabamos de afirmar no parágrafo anterior. Através da Tabela 3.1 é possível observar aumentos significativos, entre 1976 e 1980, tanto da produção paulista de cana quanto da sua área colhida, em torno de 59,1% e 39,5%, respectivamente. A participação do estado de São Paulo na produção canavieira nacional aumentou de 44,7%, no ano 1976, para 50%, em 1980, e o rendimento agrícola da produção paulista se manteve, em todos os anos, acima do nacional, encerrando o período com um índice de 29,3% superior.

Na sequência, a Tabela 3.2 registra a evolução da produção de açúcar e de álcool, no estado de São Paulo, da safra 1975/76 a 1979/80. Para o açúcar, embora a quantidade produzida tenha oscilado durante o período, na última safra essa quantidade foi ligeiramente menor que o registrado na primeira. Em contraste, a produção alcooleira apresentou um crescimento expressivo ao longo de todo período e na safra de 1979/80 verificou-se um aumento de 582,4% em relação ao volume produzido na safra 1975/76. No entanto, quando analisamos separadamente a produção do álcool anidro e do hidratado no período, constata-se que o primeiro registrou um crescimento muito mais expressivo, da ordem de 828,5%, e respondeu por 82,2% do total produzido na última safra. Comparado à produção do anidro, o álcool hidratado teve um crescimento bem inferior, registrando um percentual de 207,4%.

Em face dos resultados acima mencionados, pode-se considerar que os estímulos provenientes do Proálcool compensaram a perda do dinamismo do mercado internacional do açúcar e garantiram a continuidade do crescimento do setor agroindustrial canavieiro nacional, notadamente o de São Paulo.

Já os dados da Tabela 3.3 revelam o predomínio absoluto da produção alcooleira pelas destilarias anexas em São Paulo durante as safras de 1975/76 a 1979/80. Durante todo o período, a participação das destilarias anexas na fabricação do álcool permaneceu acima de 94%.

Tabela 3.1 - Produção, área colhida e rendimento da cana de açúcar no estado de São Paulo e no Brasil (1976 - 1980)

Ano	(1) São Paulo			(2) Brasil		
	Cana (t)	Área colhida (ha)	Rendimento (t/ha)	Cana (t)	Área colhida (ha)	Rendimento (t/ha)
1976	45.906.112	722.931	63,5	102.770.000	2.080.000	49,4
1977	51.782.000	790.625	65,5	120.010.000	2.270.000	52,9
1978	58.286.000	870.790	66,9	129.060.000	2.390.000	54,0
1979	63.570.000	947.750	67,1	139.270.000	2.540.000	54,8
1980	73.041.362	1.008.184	72,4	146.230.000	2.610.000	56,0

Fonte: (1) Elaborado a partir de Costa; Hernandes; Lima. FEA, USP, São Paulo, 1990. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>.

(2) Elaborado a partir de Anuário Estatístico da Agroenergia. MAPA, Brasília-DF, 2009, p. 10.

Tabela 3.2 - Produção de açúcar, álcool anidro e hidratado no estado de São Paulo (safra 1975/76 – 1979/80)

Safr	(1) Açúcar (t)	(2) Álcool (m³)		
		Total	Anidro	Hidratado
1975/76	2.869.333	362.286	218.769	143.517
1976/77	3.563.614	463.694	246.911	216.783
1977/78	4.098.744	1.095.158	949.629	145.529
1978/79	3.194.344	1.812.421	1.544.130	268.290
1979/80	2.756.716	2.472.340	2.031.194	441.146

Fonte: (1) Elaborado a partir de Costa; Hernandes e Lima. FEA, USP, São Paulo, 1990. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>.

(2) Elaborado a partir de Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, MAPA, 2007, p. 33-35.

Tabela 3.3 - Participação na produção de álcool segundo tipo de destilaria, São Paulo (safra 1975/76 – 1979/80)

Safr	Destilarias	
	Anexas (%)	Autônomas (%)
1975/76	99,7	0,3
1976/77	99,6	0,4
1977/78	94,9	5,1
1978/79	96,0	4,0
1979/80	95,2	4,8

Fonte: Elaborado a partir de Moreira (1989, p. 59).

Outra característica do setor agroindustrial canavieiro paulista a ser destacada é o total predomínio do esmagamento de cana própria pelas unidades industriais. Com base nos dados da Tabela 3.4, entre as safras 1975/76 e 1979/80 é possível perceber uma pequena diminuição

na participação de cana própria das usinas e destilarias no volume total de cana processada, contudo, essa porcentagem nunca esteve abaixo de 60%. Tal fato nos permite inferir que a expansão do setor verificado no estado de São Paulo, motivada pelos incentivos do Proálcool, embora tenha contado com o aumento da produção de cana de fornecedores, não foi capaz de promover uma alteração de forma significativa na histórica estrutura produtiva do setor, qual seja, a integração vertical lavoura-processamento de cana.

No período entre 1975/76 e 1979/80, a produção alcooleira contou com maior participação de cana própria do que a produção açucareira. Esse fato nos induz a pensar que a expansão da produção de álcool esteve assentada no auto abastecimento das unidades fabris.

Não se observou na primeira fase do Proálcool nenhuma modificação relevante na relação unidade industrial e agrícola do setor sucroalcooleiro no estado de São Paulo, fazendo com que fosse mantida a integração vertical. Um fenômeno que, com base em Veiga Filho e Ramos (2006, p. 49), reflete o processo de concentração da produção da cana pelas usinas e destilarias, contra face da concentração fundiária do setor.

Assim consta-se que os recursos governamentais da primeira fase do Proálcool beneficiaram a expansão do setor paulista. Tal expansão se deu assentada no aumento da produção alcooleira, fundamentalmente através da ampliação dos investimentos dos tradicionais grupos usineiros em destilarias anexas. Embora nessa fase é possível identificar um aumento na participação dos fornecedores no processamento total de cana pelas usinas, contudo não ocorreram quaisquer outras mudanças nas características estruturais no setor produtor de cana e derivados no Estado de São Paulo. Tal fato encontra explicação na intensidade com que foi estimulada a ampliação da cultura canavieira no estado de São Paulo, e no Brasil.

Tabela 3.4 - Evolução da porcentagem de cana própria e de fornecedores no volume total processado e da participação da cana moída própria na produção de açúcar e álcool, estado de São Paulo (safra 1975/76 - 1979/80)

Safr	Própria (%)	Fornecedores (%)	Própria (%)	
			Açúcar	Álcool
1975/76	65,8	34,2	65,9	0,0
1976/77	62,1	37,9	62,6	84,9
1977/78	61,5	38,5	62,5	73,8
1978/79	62,2	37,8	58,6	81,7
1979/80	60,7	39,3	55,0	70,0

Fonte: Elaborado a partir de Carvalho et al. Agricultura em São Paulo, SP, v.40, 1993, p. 171 e 174.

3.2 Segunda fase: do apogeu à desaceleração e crise do Proálcool, 1980 – 1990

3.2.1 Expansão acelerada do setor

Conforme acabamos de relatar, a primeira fase do programa assentou-se numa expansão da produção do álcool anidro para ser adicionado à gasolina com ênfase no aproveitamento da capacidade ociosa das usinas por meio das destilarias anexas. Contudo, um novo conflito na região do Oriente Médio, entre Irã e Iraque, fez os preços do petróleo atingirem patamares excessivamente elevados, acima de US\$30 o barril. Ao mesmo tempo, as taxas de juros internacionais registraram aumentos estratosféricos (SHIKIDA, 1998, p. 47).

Como consequência, os estímulos para o programa nacional do álcool (PNA) são aprofundados, contribuindo para continuidade da expansão do setor agroindustrial canavieiro nacional, em especial no estado de São Paulo. De acordo com Moreira (1989, p. 60):

Em 1979 ocorreu um novo choque nos preços do petróleo, o qual, associado a um quadro de dificuldades no pagamento da dívida externa, gerou novas dificuldades no balanço de pagamentos. Este quadro, somado ao sucesso das metas de produção da Primeira Fase do PNA, levou as autoridades governamentais a lançarem a Segunda Fase do programa, cujo carro chefe seria a produção de álcool hidratado para uso exclusivo como combustível, com uma meta de produção de 10,7 bilhões de litros em 1985.

Mediante essa nova conjuntura, o que se observou no Brasil foi um movimento acelerado para implementar o uso do álcool hidratado como combustível único e, nessa nova fase, a ênfase do programa passou a ser o aumento da produção desse tipo de álcool através da implantação de destilarias autônomas. O programa tinha por objetivo elevar a produção nacional de álcool, aumentando mais que o triplo em aproximadamente seis anos, além de reafirmar suas motivações iniciais como a economia de divisas e geração de empregos, entre outros. Dessa maneira, como consequência do segundo choque do petróleo, o Proálcool passou a assumir uma importância maior na questão energética do país e, de certa forma, desvinculou-se da ideia de ser uma alternativa para solução das dificuldades enfrentadas pelos produtores do setor face às instabilidades do mercado açucareiro.

A comercialização do álcool, conforme Shikida (1998) e Moreira (1989), continuava sendo responsabilidade do Estado que, por sua vez, dava garantia de compra do produto por meio da Petrobras, além de arcar com parte dos custos de estocagem do produto. Ainda no âmbito estatal, foram adotadas medidas de estímulo para o uso do veículo com motores movidos exclusivamente a álcool, quais sejam: a redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e da taxa rodoviária única para veículos particulares (atual IPVA),

isenção do IPI para táxis movidos a álcool e a definição de um limite do preço ao consumidor de álcool hidratado de 65% em relação ao preço da gasolina. Ademais, estabeleceu-se a obrigatoriedade de adicionar 22% de álcool anidro à gasolina. Do ponto de vista institucional, incluiu-se como agentes financeiros do Proálcool alguns bancos comerciais privados, bancos de investimentos e caixas econômicas, com objetivo de aumentar a abrangência de financiamento do programa (SHIKIDA, 1998, p.48). O governo instituiu uma melhora nos preços do álcool para os produtores através da redução da paridade de 60 kg de açúcar por 44 litros de álcool para 60 kg de açúcar por 38 litros de álcool, tornando-o ainda mais compensador que o açúcar (MOREIRA, 1989, p. 61).

É importante mencionar que o Estado continuou patrocinando todas as condições vantajosas para financiar os investimentos do setor.

As condições de financiamento dos investimentos continuaram vantajosas, com uma taxa de juros fortemente negativa. Embora a partir de 1979 tivesse sido instituída a correção monetária nos financiamentos, ela foi limitada a 40% da variação das ORTN (em julho de 1981 o limite foi elevado para 70%), além da diminuição dos juros, o que significou uma taxa extremamente baixa, dada a aceleração do processo inflacionário. (MOREIRA, 1989 p. 61)

Outra consideração a ser feita, nesses cinco primeiros anos da segunda fase do programa, é com relação ao impulso dado tanto à indústria de máquinas e equipamentos voltados para a agroindústria canavieira, como à indústria automobilística, tendo em vista que a produção de equipamentos para agroindústria canavieira assim como de veículos movidos a álcool foi estimulada devido aos estímulos dados a expansão alcooleira. No caso específico da indústria automobilística, desde o início do programa foi considerável os esforços em pesquisa e os volumes de recursos investidos para o desenvolvimento do veículo movido à álcool, cuja implementação se deu ainda em 1979 (SHIKIDA, 1998, p. 48).

Ainda sobre a produção de veículos, importa mencionar que segundo Baccarin (2005, p. 17):

A indústria automobilística no Brasil, depois de relutar inicialmente, acabou aderindo ao programa. Aproveitou-se das pesquisas exploratórias de motores a álcool, realizadas pelo Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) de São José dos Campos (SP) e, especialmente, a partir de 1980, passou também a desenvolver tecnologia de motores e ofertar automóveis a álcool. Esta decisão, acrescida dos incentivos tributários para a compra de carros a álcool, fez com que, nos meados da década de 1980, estes veículos passassem a representar próximo a 90% do total de veículos novos comercializados no país.

De acordo com o exposto até aqui, o início dessa segunda fase do Proálcool foi marcado pela intensificação do agrupamento de interesses, considerando a abrangência e o envolvimento dos diversos setores. Assim, foram reunidos interesses da indústria produtora de insumos e equipamentos para a agroindústria canavieira, da indústria automotiva passando pelo usuário de veículo movido à álcool hidratado.

Tal amplitude do programa exigia montantes expressivos de recursos para serem investidos. Entre 1980 e 1984, cerca de US\$5,406 bilhões foram investidos e, desse total, 56% eram provenientes de recursos públicos e 44% de recursos privados (SHIKIDA, 1998, p. 50). A esse respeito, quando comparamos com o período anterior, constata-se que houve um aumento da participação percentual dos recursos privados no programa que de 25% saltou para 44%, ao mesmo tempo em que diminuiu a participação dos recursos públicos, de 75% para 56%.

Com relação à absorção dos recursos do Proálcool pelos estados, conforme revelam os dados de Tabela 3.5, até fins de 1985, o estado de São Paulo se destacou como o maior receptor, utilizando 36,0% do total desses recursos. Em segundo lugar aparece Minas Gerais com 10,3%, em terceiro Alagoas com 8,1%, Paraná na quarta posição com 7,9%, seguido por Goiás (7,2%), Pernambuco (7,1%), Mato Grosso (3,2%), Rio de Janeiro (3,0%), Paraíba (2,7%) e, finalmente, Mato Grosso do Sul com 2,5%.

Tabela 3.5 - Percentual da utilização dos recursos do Proálcool pelos estados que mais se destacaram, até fins de 1985

Estados	Participação nos recursos do Proálcool (%)
São Paulo	36,0
Minas Gerais	10,3
Alagoas	8,1
Paraná	7,9
Goiás	7,2
Pernambuco	7,1
Mato Grosso	3,2
Rio de Janeiro	3,0
Paraíba	2,7
Mato Grosso do Sul	2,5

Fonte: Elaborado a partir dos dados de Shikida (1998, p. 51).

Cabe salientar ainda que, no caso específico de São Paulo, a utilização dos recursos públicos do Proálcool feita até março de 1983 se deu de forma diferenciada entre os grupos

açucareiros estabelecidos e os novos grupos empresariais que se formaram no estado. Essa afirmação pode ser demonstrada através dos dados da Tabela 3.6, quando a porcentagem dos recursos públicos tomados pelos novos investidores foi de 62,4%, ao passo que os grupos açucareiros tradicionais absorveram 36,6% desses recursos. Tal fato evidencia a importância dos recursos públicos fornecidos para a montagem das destilarias em São Paulo nessa segunda fase.

Tabela 3.6 - Participação nos investimentos do Proálcool, dos grupos açucareiros e demais investidores, no estado de São Paulo, de acordo com os projetos aprovados pela Cenal até 28 de março de 1983

Grupos empresariais	Nº de projetos	%	% da origem dos recursos		% do aumento da capacidade produtiva em 1.000 litros de álcool/dia
			Próprios	Financiados	
4 primeiros grupos açucareiros	28	15,8	33,3	19,8	29,6
9 primeiros grupos açucareiros	49	27,7	47,3	26,1	40,6
Total dos grupos açucareiros do estado	100	56,5	60,3	37,6	61,2
Demais investidores	77	43,5	39,7	62,4	38,8
Total do estado	177	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado a partir de Ramos (1983, p. 246).

A Tabela 3.7 nos ajuda a identificar algumas características da atividade alcooleira e açucareira do estado de São Paulo no início dos anos 1980 através da participação dos principais grupos empresariais. Os números apontam que na safra 1981/82 os nove maiores grupos açucareiros, que no conjunto representavam cerca de 25,2% das unidades produtivas do setor paulista, foram responsáveis por 55,6% da produção estadual de açúcar e 60,2% da fabricação de álcool. Estes dados revelam certo nível de concentração da produção industrial do setor no estado por parte dos principais grupos açucareiros, na medida em que pouco mais de um quarto desses grupos respondiam por mais da metade do açúcar e do álcool produzidos. Cumpre acrescentar que, na safra em questão, os grupos açucareiros de São Paulo, através de suas destilarias anexas, responderam por quase 90% do álcool produzido no estado, enquanto que as destilarias autônomas apresentaram uma participação bem mais modesta, da ordem de 12,2%.

No que tange à configuração dos grupos empresariais do setor agroindustrial canavieiro paulista na década de 1980, é relevante o fato de que se observou a entrada no setor de novos grupos de produtores de álcool, formados por famílias proprietárias de extensas áreas, e na maioria das vezes sem tradição na produção cana e seus derivados. Na safra 1981/82 (Tabela 3.7) é possível notar que não houveram modificações significativas nessa configuração quando comparamos com a década anterior, tendo em vista que os grupos dominantes da agroindústria canavieira paulista eram praticamente os mesmos. Nesse período a liderança se consolidou no setor de São Paulo, exercida por três décadas seguidas pelo grupo dos Irmãos Ometto que, isoladamente, respondiam por 24,6% da produção de açúcar no estado e 29,8% da produção de álcool. Na sequência temos os grupos que se encontravam entre os oito primeiros: Zillo/Lorenzetti, Irmãos Biagi, Família José Corona, Família Virgolino de Oliveira, Família Renato de Rezende Barbosa, Grupo Balbo, Irmãos Bellodi. Contudo, os componentes essenciais das estratégias competitivas na produção tanto açucareira como alcooleira continuavam iguais aos das décadas anteriores, quais sejam: a propriedade e o acesso a terras férteis e bem localizadas e o acesso diferenciado aos recursos públicos. É importante aqui acrescentar que essa configuração apresentada dos grupos empresariais da agroindústria de São Paulo permaneceu com as mesmas características até o final da década de 1980 (RAMOS e SZMRECSÁNYI, 2002, p. 103).

Tabela 3.7 - Participação na produção dos grupos açucareiros e/ou alcooleiros do estado de São Paulo, safra 1981/82

Grupos empresariais	Nº de usinas e/ou destilarias	% Produção de açúcar (saco 60 kg)	% Produção de álcool (m³)
Irmãos Ometto	10	24,6	29,8
Grupo Zillo/Lorenzetti	3	7,8	8,0
Irmãos Biagi	2	6,6	5,0
Família José Corona	1	3,3	3,4
4 primeiros grupos açucareiros	16	42,3	46,2
Família Virgolino de Oliveira	2	2,9	3,0
Família Renato de Rezende Barbosa	2	2,8	2,5
Grupo Balbo	2	2,8	2,2
Irmãos Bellodi	2	2,6	4,5
Famílias Junqueira-M. Biagi	1	2,2	1,8
9 primeiros grupos açucareiros	25	55,6	60,2
Demais grupos açucareiros do estado	51	44,4	27,6
Total de destilarias autônomas	23	0,0	12,2
Total do estado	99	100,0	100,0

Fonte: Elaborado a partir de Ramos (1983, p. 102-104).

Com efeito, na segunda fase do programa a produção de álcool se consolidou em definitivo como derivado relevante dessa agroindústria, portanto o setor agora se caracterizava claramente como sucroalcooleiro. Nessa fase a expansão alcooleira se deu com o aumento da produção do álcool hidratado por meio das destilarias autônomas com a adesão de alguns empresários tradicionais do setor para a sua produção. Houve também adesão significativa de empresários imitadores para produção do hidratado, provenientes da própria agroindústria canavieira que ainda estavam receosos, ou de empresários que não tinham qualquer tradição nesta atividade. Sobre o perfil dos novos grupos de investidores no setor, Ramos e Szmrecsányi (2002, p. 102) observam que:

Os novos grupos de produtores que ingressaram no setor com o advento do Proálcool foram também formados por famílias de proprietários fundiários, a maioria deles pecuaristas possuidores de extensas áreas de terras no interior do Estado, mas em regiões que não tinham tradição na produção de cana e de seus derivados. Constituíram destilarias autônomas, associando-se algumas vezes com grupos açucareiros, seja em suas próprias regiões de origem, seja em novas regiões, inclusive em Estados vizinhos à São Paulo.

Os dados das Tabelas 3.8 e 3.9 deixam claro o que aconteceu na primeira metade da década de 1980: uma expansão significativa da produção da cana e do álcool hidratado no estado de São Paulo. De acordo com os números da Tabela 3.8, observa-se, entre as safras 1980/81 e 1984/85, um aumento de 69,6% da produção canavieira no estado, um índice ligeiramente superior aos 64,0% registrado na produção nacional. Entretanto, as produções de açúcar e do álcool anidro se mantiveram praticamente estáveis, com algumas oscilações durante esse intervalo. Já a produção de álcool hidratado no estado de São Paulo e no Brasil tiveram um aumento expressivo de 324,1% e 342,8%, respectivamente. Isso nos permite constatar que no período em questão não apenas a expansão do setor paulista foi fortemente beneficiada pelos recursos da segunda fase do Proálcool, mas, também, a de outras regiões de fronteira, com destaque para a expansão da agroindústria canavieira ocorrida nos estados do Centro-Sul que, nessa fase, tiveram como elemento dinâmico o estímulo governamental para aumentar a produção do álcool hidratado.

Tabela 3.8 - Produção de cana, açúcar, álcool hidratado e anidro no estado de São Paulo e no Brasil, (safra 1980/81 – 1989/90)

Safr	São Paulo				Brasil			
	Cana (mil t)	Açúcar (mil t)	Hidratado (mil m³)	Anidro (mil m³)	Cana (mil t)	Açúcar (mil t)	Hidratado (mil m³)	Anidro (mil m³)
1980/81	65.967	3.968	1.063	1.545	123.681	8.254	1.601	2.105
1981/82	43.795	3.915	1.962	872	91.081	7.935	2.787	1.453
1982/83	49.094	4.300	1.342	2.473	101.981	8.857	2.273	3.549
1983/84	50.446	4.342	3.710	1.681	105.149	9.086	5.394	2.469
1984/85	111.887	4.106	4.508	1.516	202.868	8.818	7.089	2.103
1985/86	122.584	3.607	5.152	2.472	223.178	8.033	8.633	3.196
1986/87	114.573	3.617	4.811	1.380	227.846	8.157	8.342	2.163
1987/88	125.457	3.838	5.825	1.504	224.498	8.185	9.476	1.982
1988/89	124.556	4.001	6.407	1.318	220.104	8.070	9.928	1.716
1989/90	122.675	3.032	6.639	1.135	222.902	7.214	10.468	1.453

Fonte: Elaborado a partir dos dados da UNICA, São Paulo-SP, Disponível em: <http://www.unica.com.br/unicadata>.

Já os dados da Tabela 3.9 revelam que no decorrer da década de 1980 houve um aumento gradativo da participação das destilarias autônomas na produção alcooleira paulista. Na safra de 1980/81 essa participação, que fora de apenas 9,3%, aumentou para 30,0% na safra de 1986/87, movimento que confirma o crescimento das destilarias autônomas como decorrência dos incentivos dados à produção do álcool hidratado e da entrada de novos agentes investidores no setor agroindustrial canavieiro do estado de São Paulo.

Tabela 3.9 - Participação na produção de álcool segundo tipo de destilaria, São Paulo (safra 1980/81 - 1987/88)

Safr	Destilarias	
	Anexas (%)	Autônomas (%)
1980/81	91,7	9,3
1981/82	87,9	12,1
1982/83	80,8	19,2
1983/84	72,8	27,2
1984/85	69,8	30,2
1985/86	71,7	28,3
1986/87	70,0	30,0
1987/88	70,4	29,6

Fonte: Elaborado a partir de Moreira (1989, p. 59).

No que concerne à participação da cana própria das usinas e destilarias autônomas no total de cana processada em São Paulo, durante a primeira metade dos anos 1980, houve um aumento no auto abastecimento em detrimento à participação dos fornecedores, como evidenciado pela Tabela 3.10. Para se ter uma ideia, o percentual do processamento de cana própria que já era alto na safra 1980/81 (59%), chegou a 67% na safra 1984/85, apontando para um aumento da concentração da produção agrícola pelas unidades processadoras de cana.

Tabela 3.10: Participação da cana própria e de fornecedores no total de cana moída pelas unidades produtoras (açúcar e álcool), no estado de São Paulo e no Brasil (safra 1980/81 – 1989/90)

Safr	Cana moída (t)			
	São Paulo		Brasil	
	Própria	Fornecedores	Própria	Fornecedores
1980/81	39.214.651	26.752.699	65.295.196	58.385.401
1981/82	35.294.291	28.645.750	65.114.308	67.772.034
1982/83	42.281.574	37.685.573	79.765.724	86.412.868
1983/84	51.217.316	43.221.306	96.404.041	100.338.900
1984/85	74.954.163	36.932.867	125.086.483	77.781.272
1985/86	82.948.688	39.635.490	139.979.016	83.227.251

Fonte: Elaborado a partir de Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, MAPA, 2007, p. 36-39.

Fato é que houve uma melhoria dos resultados obtidos pela agroindústria canavieira do estado de São Paulo decorrente, em grande medida, do progresso técnico alcançado pelo setor

paulista²⁹ através de inovações mecânicas, físico-químicas e biológicas, as quais, juntamente com a evolução do conjunto dos processos industriais, possibilitaram transformações importantes na dinâmica econômica setorial. Importa destacar que o desenvolvimento de novas variedades de cana para melhorias na produtividade, bem como o já mencionado desenvolvimento dos veículos movidos à álcool hidratado, são algumas das inovações tecnológicas as quais o Proálcool induziu.

O fato é que, entre 1977 e 1985, o rendimento agrícola da cana de açúcar na esfera nacional aumentou cerca de 19,5%, enquanto que, nesse mesmo período, o rendimento industrial do álcool subiu cerca de 23,2%. O açúcar, por sua vez, registrou uma evolução do seu rendimento industrial entre 1979 a 1985 da ordem de 24,3% (SHIKIDA, 1998, p. 58-59).

Contudo, segundo Lima (1992, p. 87), esse crescimento não foi uniforme em todos os estados, pois, para os estados do Centro-Sul, o rendimento médio agroindustrial do açúcar era aproximadamente 36% mais eficiente quando comparado com os estados da região Norte-Nordeste. O que fica evidente é a questão da diferenciação, em termos de produtividade e de custos de produção, verificada entre os estados representativos da agroindústria canavieira nacional. Embora seja reconhecida essa diferença, há que se tomar cuidado com essa generalização, pois mesmo no estado São Paulo, o setor era composto tanto por produtores mais modernos, com alta produtividade, como também pelos menos eficientes que apresentavam menor produtividade.

Essas disparidades regionais do setor agroindustrial canavieiro brasileiro não se explicam apenas pelas características do clima, qualidade do solo e topografia (fator que condiciona o uso de mecanização na atividade agrícola) existentes nas diferentes regiões. De fato, nos estados do Centro-Sul, notadamente em São Paulo, verifica-se uma tecnificação razoável em praticamente todas as etapas da produção, fato que não é observado em boa parte das unidades do Nordeste. Ao mesmo tempo, é no estado de São Paulo onde estão localizados os maiores centros de pesquisa e também as principais indústrias produtoras de máquinas e equipamentos (SZMRECSÁNYI, 1976, p. 67). O que nos leva a concluir que essa tecnificação favorável é decorrente de uma maior concentração técnica e econômica em torno da agroindústria canavieira paulista, contribuindo ainda mais para reafirmar sua posição hegemônica na evolução do setor na esfera nacional.

²⁹ A respeito da evolução das inovações técnicas adotadas pelos agentes do setor em São Paulo, Eid (1996, p. 30-32) faz uma abordagem dos principais elementos que envolveram o desenvolvimento do progresso técnico da agricultura canavieira, a partir dos anos 1960, passando pela implantação da automação industrial pelas usinas paulistas, em meados de 1980, até finalmente, os desdobramentos dessa evolução na primeira metade dos 1990 para o setor no estado.

No que tange à discussão sobre a viabilidade econômica do uso do álcool hidratado como combustível substituto à gasolina, Pelin (1983) examina tanto os argumentos dos autores que defendem a sua viabilidade, mas que de alguma forma se encontravam comprometidos com o programa governamental, quanto daqueles autores mais independentes, cujos pareceres apontavam no sentido contrário.

Esse autor realizou uma verificação minuciosa a respeito da metodologia utilizada pelos primeiros, identificando algumas falhas responsáveis por realizar uma estimativa equivocada a respeito da viabilidade do combustível alternativo. Após as correções pertinentes, o autor reformula as avaliações e compara novamente com as dos autores de posicionamento oposto. Mediante esta nova comparação, tendo por base valores de maio de 1981, concluiu-se que o hidratado não era suficientemente competitivo para ser usado em substituição à gasolina.

Diante desta constatação, os agentes do setor agroindustrial canavieiro nacional já admitiam a desvantagem do álcool em relação à gasolina. Segundo Pelin (1983, p. 203):

A constatação da inviabilidade daquele combustível alternativo, já na resolução da controvérsia, era também referendada pelo próprio argumento privado da agroindústria açucareira/alcooleira, ao sugerirem que, no médio prazo, o aproveitamento dos dois principais subprodutos da destilação, a vinhaça e o bagaço, e o aumento das produtividades agrícolas face a disponibilidade tecnológica ainda não adotada, poderiam, por si mesmos, contribuir significativamente para a redução dos custos sociais e, assim, atingir a necessária viabilidade econômica do combustível álcool.

Numa perspectiva de curto prazo e com base em valores de janeiro de 1983, foi reafirmada a inviabilidade econômica do álcool. Já para o médio prazo, levou-se em consideração o aproveitamento de dois subprodutos da destilação, a vinhaça e o bagaço, somados aos aumentos das produtividades agrícolas. Apesar de ter apresentado uma redução significativa dos custos, pelo lado da oferta, o resultado se mostrava desvantajoso para o álcool hidratado. Pelo lado da demanda verificou-se a potencial evolução dos preços do petróleo no médio prazo, confirmando a inviabilidade econômica do álcool. (PELIN, 1993, p. 203-209).

A imprensa da época também reproduzia opiniões contrárias à viabilidade energética e econômica do álcool. Nas reportagens, “Empresário acha rentabilidade duvidosa” (O Estado de São Paulo, 1984) e “Valeu a pena investir tanto?” (O Estado de São Paulo, 1984), o engenheiro e industrial João Augusto do Amaral Gurgel, do setor de veículos automotivos, deixou claro em entrevista que o Governo brasileiro poderia estar incorrendo num erro se continuasse a dar sustentação ao Proálcool. O principal argumento do empresário era de que o

Proálcool foi concebido numa conjuntura preocupante, entre 1975 e 1978, com o preço do petróleo acima dos 40 dólares o barril. Mas naquela ocasião, o preço do barril encontrava-se a 30 dólares, somado ao fato de que a produção nacional de petróleo estava aumentando auspiciosamente. Diante desses fatos, ele questionava se a gravosidade do Proálcool havia chegado a uma faixa indesejável para o país, tendo em vista que o preço do álcool estava custando cerca de 60 dólares o barril, preço este obtido considerando a equivalência energética com o diesel. Amaral Gurgel ainda fez uma crítica à política de preços dos combustíveis fixados pelo governo. Argumentava que o consumidor de diesel e de gasolina é quem pagava os subsídios ao Proálcool ao recolher à conta da Petrobras a diferença para mais do preço desses combustíveis. E mencionou também que a Petrobras, em alguns casos, chegava a comprar álcool da usina por um preço superior ao dos postos para o consumidor, fato que considerava uma política governamental equivocada ao dar suporte ao Proálcool custe o que custar.

O que importa aqui registrar é que os argumentos contrários à viabilidade do álcool como combustível alternativo dificultava os agentes do setor na defesa da produção alcooleira nacional, na medida em que os custos de produção do álcool eram maiores do que os da gasolina.

Ademais, em função tanto da diminuição do preço internacional de petróleo como do aumento da produção nacional, os efeitos negativos da importação do petróleo sobre a Balança Comercial brasileira deixaram de existir. Como resultado, o principal argumento dos defensores do Proálcool perdeu muito do seu significado e base de apoio. Como veremos na próxima secção, a controvérsia sobre a continuidade do Proálcool se intensificou a partir da segunda metade dos anos 1980, período em que se observou uma expressiva diminuição nos incentivos destinados ao programa.

3.2.2 Desaceleração e crise do Proálcool

Antes de avançarmos a respeito da crise do Proálcool e de seus desdobramentos para o setor agroindustrial canavieiro paulista no período em questão, é relevante fazermos um rápido apanhado sobre a situação econômica no qual o país se encontrava. O modelo de crescimento com abundância de recursos públicos chegava ao fim. E, durante os últimos anos da década de 1980, as políticas do governo foram marcadas pelo esgotamento dos recursos públicos ao mesmo tempo em que se buscava a estabilização monetária.

Para uma melhor compreensão do contexto econômico nacional que antecedeu imediatamente a desaceleração do Proálcool, importa relatar que:

Durante o biênio 1983-84, o governo promoveu um ajuste fiscal com base na queda dos salários e do investimento público. Algumas medidas fiscais e monetárias foram ainda adotadas, ao final de 1985, por intermédio de um “pacote fiscal”, cujo objetivo era eliminar o déficit no conceito operacional. Foi justamente na primeira metade da década de 1980 que cresceu a aceitação de que a definição adequada para mensurar o déficit público era o conceito operacional, isto é, aquele que desconta o efeito da inflação (correção monetária e cambial) nas contas do governo. Como resultado desses esforços fiscais, o déficit operacional foi reduzido entre 1983/84, embora tenha voltado a subir em 1985. (CASTRO, 2011, p. 101)

No que diz respeito às tentativas do governo em combater a inflação e estabilizar as contas fiscais, no período de 1985 a 1989, Castro (2011, p. 97) descreve que:

Na historiografia econômica, o curto período que compreende a chamada “Nova República” (1985-89) ficou guardado na lembrança dos brasileiros como um conjunto de experiências malsucedidas de estabilização da inflação. Ao longo dos cinco anos do governo do presidente José Sarney foram lançados nada menos que três planos de estabilização: Plano Cruzado, em 1986; Plano Bresser, em 1987; e Plano Verão, em 1989. Embora frustrantes do ponto de vista do combate à inflação, esses planos colaboraram para que se verificassem momentos de rápido crescimento. De fato, a expansão acumulada do produto no período de 1985-89 foi de 24%, concentrados nos dois primeiros anos. As contas fiscais e externas, porém, se deterioraram fortemente ao longo do período [...].

A mencionada incapacidade que o governo tinha em promover a estabilidade econômica do país impactava de forma negativa em vários setores da economia, entre eles o setor agroindustrial canavieiro nacional, marcado, como vimos, por forte regulação estatal desde os anos 1930. Para se ter uma ideia da desaceleração dos investimentos no setor, Shikida e Rissardi Jr. (2017, p. 76) afirmam que, entre 1985 e 1990, foram investidos no Proálcool uma quantia aproximada de apenas US\$0,511 bilhão, o menor valor registrado até então, sendo 39% provenientes de recursos públicos e 61 % de recursos privados. É em função disso que o período em questão caracteriza-se pela fase de estagnação do programa.

De fato, a partir da segunda metade da década de 1980 verificou-se o corte de recursos públicos para os programas de estímulo aos combustíveis alternativos, motivado fundamentalmente pela inversão de expectativas no mercado petrolífero, mencionada na seção anterior, consequência da queda dos preços do barril de petróleo no mercado internacional. Essa paulatina diminuição dos investimentos públicos no programa, sinalizando uma tendência de retirada da interferência do Estado nas atividades da agroindústria canavieira nacional, somada a queda nos preços internacionais do petróleo, impediam que o produtor nacional mantivesse o crescimento da produção do álcool hidratado. Este fato influenciou

diretamente a desaceleração da expansão agroindustrial canavieira nacional e paulista, conforme os dados da Tabela 8.3.

Cumprir destacar que, como resultado dos incentivos dado à produção dos veículos movidos a álcool, em 1985 as vendas desses veículos alcançaram índices superiores a 95% do total comercializados internamente (PROÁLCOL, 2006).

Se, de um lado, a produção de álcool estava sendo desestimulada, por outro, havia uma demanda significativa desse combustível motivada tanto pela quantidade expressiva de veículos a etanol que circulavam no país, quanto pelo preço ainda vantajoso do hidratado em relação a gasolina. Esse descompasso culminou com a crise de abastecimento do álcool nos postos de combustíveis em 1989. Tal crise afetou a credibilidade do Proálcool, provocando redução aos estímulos do uso do etanol, causando queda na sua demanda nos anos subsequentes e, como consequência, resultou na redução das vendas dos veículos movidos a álcool (CRUZ, GUERREIRO, RAIHER, 2012, p. 142).

Com o desequilíbrio entre a oferta do álcool e a demanda pelo consumidor final, tornou-se imperativo, no final da década de 1980, a necessidade de importação do produto, até mesmo na forma de metanol para que fosse superada a crise do abastecimento do álcool hidratado (PROÁLCOL, 2006). Conforme já destacamos, um dos propósitos do Proálcool era justamente promover um maior equilíbrio das contas do balanço de pagamentos através da economia de divisas. Dessa forma, a importação de álcool representava um fracasso dessa proposição.

De um lado, o Estado reduzia gradativamente os recursos públicos investidos no programa, sinalizando uma tendência gradual de afastamento do Estado intervencionista no setor agro canavieiro (EID, 1996, p. 33), do outro, o produtor de álcool se deparava com as instabilidades decorrentes dessas reduções, contribuindo para alimentar os desequilíbrios entre a oferta e a demanda do produto. Sabe-se que a formação de expectativas vincula-se a um ambiente institucional capaz de gerar um estado de confiança em relação aos acontecimentos (ZANINI et al, 2009, p. 75-76).

Assim, pode-se aferir que os fatores relativos às incertezas do Proálcool acabaram influenciando também os comportamentos de agentes econômicos de suma importância para o programa, quais sejam: a indústria automobilística e o consumidor de álcool hidratado. Como resultado, a falta de confiança no abastecimento de álcool, aliada a redução do incentivo do IPI, fizeram com que as vendas de carros a álcool diminuíssem, provocando um redirecionamento na trajetória tecnológica da indústria automobilística para a produção de veículos a gasolina.

A partir do episódio que levou à falta de álcool combustíveis nos postos de abastecimento, a indústria automobilística que havia aumentado paulatinamente a produção de veículos a álcool passou a aumentar a produção de veículos a gasolina. Para se ter uma ideia, enquanto nos quatro primeiros anos da década de 1980 a proporção da venda de carros a álcool chegou a atingir um percentual de 88,5%, nos quatro anos subsequentes ela ultrapassou a casa dos 90%. Por outro lado, o reflexo da crise do abastecimento se fez sentir na queda de participação desses veículos no total de carros produzidos, que chegou a representar apenas 3,6% em 1995 (SHIKIDA, 1998, p. 65).

Ademais, conforme Castro (2011, p. 100):

Vivia-se, a rigor, um momento internacional favorável. O preço do petróleo, importante item da pauta de importações brasileiras, caía no mercado internacional, e o dólar desvalorizava-se em relação às moedas europeias e ao iene. Em 1985 estávamos diante de um contexto de menor restrição externa, relativamente ao período anterior (1981-83), ao mesmo tempo em que a economia tinha recuperado suas elevadas taxas históricas de crescimento.

A respeito da situação crítica pelo qual passava o Proálcool no período, mediante os efeitos da queda do preço internacional do petróleo, é ilustrativo o artigo, “Agora, o petróleo ameaça o Proálcool” (O Estado de São Paulo, 1986). O texto anunciava que o governo pretendia desacelerar o Proálcool e rever suas metas. Fato que era colocado como preocupante para os detentores de veículos movidos a álcool, que somavam cerca de 2,4 milhões de proprietários, além de ter sido severamente criticado pelos fabricantes de veículos que defendiam a manutenção do diferencial entre os preços do álcool e da gasolina como uma questão de manutenção da credibilidade para o consumidor do combustível. A Sociedade de Produtores de Açúcar e de Álcool (SOPRAL), principal representante dos produtores paulistas de álcool hidratado, também se posicionava contra a decisão do governo, considerando essa atitude como precipitada e equivocada. Por outro lado, segundo o artigo, a decisão do governo foi tomada com base na redução dos preços externos do petróleo, em torno de 15 dólares o barril, e no subsídio aplicado ao Proálcool que, segundo a Petrobrás, foi gasto 1 trilhão ao mês para cobrir a diferença entre o preço pago aos produtores de álcool e o cobrado aos consumidores.

Assim, a situação crítica pelo qual o Proálcool passou a enfrentar no período pode ser atribuída, em parte, à queda nos preços do petróleo no mercado internacional e ao aumento da produção brasileira desse insumo, fazendo com que desaparecessem os efeitos negativos para as contas nacionais provenientes da crise do petróleo, uma das principais justificativas dada à

população a respeito da necessidade de constituição do Proálcool. Dessa forma, tornava-se cada vez mais difícil defender para população em geral o interesse corporativo contido no programa. Para ilustrar a situação que acabamos de relatar acima, Baccarin (2005, p. 116) pontua que:

Foi intenso o debate sobre a continuidade do Proálcool, nos anos de 1985 e 1986. Além das condições menos adversas prevalecentes no mercado de petróleo, um novo governo se instalava no país e os atores sociais procuravam melhor se posicionar, com o objetivo de garantir que seus interesses fossem contemplados nas prioridades e diretrizes governamentais, que estavam sendo estabelecidas.

Diante desse contexto crítico, a desarticulação do agrupamento de interesses que havia no âmbito do Estado é afetada por demandas contraditórias. A esse respeito, verificou-se três movimentos importantes. Primeiramente, para manter o Proálcool, uma das estratégias do Estado foi por intermédio da Petrobras, como seu acionista majoritário, comprar o álcool combustível por um preço maior do que era vendido às distribuidoras e postos de combustíveis (SHIKIDA, 1998, p.66). Ou seja, por determinação do Estado, a empresa deveria arcar com o prejuízo dessa operação. Isso tudo somado a diminuição da dependência externa do petróleo, devido ao aumento da produção nacional, faziam com que a Petrobras se posicionasse contra o Proálcool.

A posição defendida pela direção da Petrobrás foi relatada pela imprensa em “A Petrobrás reclama: Já fez muito sacrifício” (O Estado de São Paulo, 1986). Este artigo relata que o subsídio ao preço do álcool hidratado em benefício dos proprietários de veículos movidos a álcool já estava custando cerca de 1 trilhão de cruzeiros por mês aos cofres públicos. Tal prejuízo deveria ser mensalmente transferido à Petrobrás, para que a estatal cobrisse a diferença entre o que ela pagava aos produtores de álcool e o que ela arrecadava com a venda do combustível aos distribuidores. Contudo, esse repasse não era feito imediatamente e a Petrobras declarou que estava sem dinheiro para continuar bancando a conta do álcool. Ademais, o pensamento predominante na direção da estatal era que o Programa Nacional do Álcool precisava ser, no mínimo, reexaminado. A posição da estatal aparece expressa na afirmação do superintendente comercial da estatal, na ocasião, Arthur Fernandes de Carvalho Neto: “A Petrobrás já fez muitos sacrifícios pelo Proálcool.”

Ainda a respeito da posição da Petrobras face ao Proálcool, Moreira (1989, p. 65-66) afirma que:

A partir de 1985 esta empresa estatal passa a sofrer dificuldades financeiras, tanto por prejuízos na própria comercialização do álcool como, principalmente, devido à redução do mercado da gasolina. Até janeiro deste

ano o Governo fugiu de uma decisão mais firme na direção da revisão do PNA. O corte do subsídio ao álcool destinado à indústria química, além de representar uma parcela diminuta do total do álcool produzido, só vai ser total no ano de 1992. A relação entre os preços ao consumidor do álcool hidratado e da gasolina foi reduzida a 69%, nível que ainda mantém as vantagens do primeiro sobre o segundo. Ao lado destas medidas, os prejuízos da Petrobrás vinham tendo com a "conta álcool" passaram a ser cobertos pelo Tesouro Nacional, o que transferiu o problema de lugar ao invés de resolvê-lo. Este quadro de dificuldades acabou por se refletir no próprio comportamento do mercado de automóveis, que apresentou um aumento da demanda por carros a gasolina de 6,45% do total em janeiro de 1988 para 27,8%, em outubro do mesmo ano, embora o carro a álcool continuasse a ser vantajoso para o consumidor.

Outra manifestação desse conflito, conforme Shikida (1998, p. 68-69), foi que o Proálcool contribuiu para diminuir paulatinamente as atribuições do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) da função de regulamentar o setor, até culminar na extinção do instituto através da Medida Provisória nº 2.151, de 15 de março de 1990. O fim do instituto implicou também na extinção do Planalsucar.

De fato, essa autarquia constituía uma força de resistência dos interesses dos produtores nordestinos. O seu esvaziamento e extinção significou o aprofundamento do desequilíbrio de forças entre os empresários da agroindústria canavieira do Norte-Nordeste e os do Centro-Sul, notadamente os de São Paulo, contribuindo dessa maneira para o reforço da hegemonia paulista no setor nacional. Contudo, para o Proálcool significou a perda de duas instituições (IAA e Planalsucar) dotadas de estruturas com capacidade que eram potencialmente capazes de promover um desenvolvimento mais equilibrado do setor.

O terceiro e último aspecto do conflito, apontado por Shikida (1998, p. 70) está relacionado à profunda crise fiscal pelo qual atravessou o país, a partir de meados dos anos 1980, impondo uma contenção forçada da expansão do Proálcool. Aliado a esse fato, no início da década de 1990, o Estado brasileiro foi tomado pelo pensamento de caráter neoliberal e, portanto, o que se observou foi um movimento de reestruturação deste Estado, em consonância com seu novo perfil, que inevitavelmente implicava na reformulação de suas políticas voltadas não apenas para o setor da agroindústria canavieira nacional, mas para a economia como um todo.

Face ao novo posicionamento do Estado, vários interesses em torno do Proálcool foram afetados. A indústria de máquinas e equipamentos voltada para o setor agroindustrial canavieiro, por exemplo, sofreu diretamente a retração de encomendas, desencadeando um ambiente de incertezas para essa indústria motivado, fundamentalmente, pelo corte de

financiamentos, o que interrompeu a continuidade da implantação ou ampliação de destilarias (SHIKIDA, 1998, p. 70-71).

Os efeitos do corte nos créditos subsidiados para o setor agroindustrial canavieiro nacional se fizeram sentir no período entre 1985 e 1990. De acordo com os dados da Tabela 3.8 é possível observar que não houve expansão da agroindústria canavieira de São Paulo na segunda metade dos anos 1980. Entre as safras 1985/86 e 1989/90, a produção da lavoura canavieira paulista apresentou algumas variações, mas o fato é que a última safra do intervalo registrou produção praticamente igual ao da primeira. Mais ainda, a produção de açúcar e de álcool anidro apresentaram um recuo de 16% e 54,2%, respectivamente. O álcool hidratado foi o único que apresentou um crescimento da ordem de 28,9%, índice bem mais modesto do que o observado na primeira metade da década de 1980. Esses dados em conjunto corroboram a mencionada estagnação que se abateu sobre o setor no referido período.

Conforme já foi visto nesta secção, há duas razões principais que explicam esta estagnação. Uma delas é a crise fiscal que se abateu sobre o Estado brasileiro nos anos 1980, promovendo cortes dos incentivos e subsídios à economia como um todo, o que consequentemente afetou o Programa Nacional do Alcool. A outra razão decorre dos preços do petróleo que prevaleceram favoravelmente abaixo das expectativas no período, contribuindo sobremaneira para questionar a viabilidade do uso do álcool como opção energética. Somado a isso, houve o recrudescimento da resistência da Petrobras para continuidade do programa, considerando que a estatal era responsável por pagar subsídio aos produtores de álcool na medida em que deveria arcar com o prejuízo da diferença entre os preços do álcool pago aos produtores e o valor de venda do combustível.

Voltando nossa atenção para a expansão da atividade canavieira paulista e seus impactos na utilização das áreas destinadas para agricultura no estado, convém lembrar que a partir de 1975, com a implantação do Proálcool e consequentemente dos seus incentivos, o elemento dinâmico do setor agroindustrial canavieiro do país passou assentar-se na produção alcooleira. Com efeito, nos quinze anos subsequentes ao surgimento do programa governamental, a expansão ocorrida na agroindústria canavieira de São Paulo, em particular, influenciou diretamente a estrutura do cultivo agrícola e o uso da terra no estado. Pelos dados da Tabela 3.11 é possível perceber o aumento da área incorporada pela produção canavieira em detrimento de outras culturas no período de 1975 a 1990. A área colhida com cana que em 1975 representava 11,9% da superfície total de áreas colhidas no estado (soma das áreas de lavouras perenes e temporárias), no ano de 1990 atingiu 28,9%. Nesse intervalo de quinze anos, observou-se que a área colhida com cana de açúcar registrou um aumento de 162,6%,

enquanto que o aumento do total de áreas colhidas no estado foi de apenas 8,1%, ou seja, o avanço da cana foi possível por causa da substituição de outras lavouras, considerando que ao longo do período o total das áreas colhidas registrou um aumento muito singelo.

Para efeito de comparação com outras culturas, no primeiro ano do período em questão, a área colhida com cana apresentava uma participação praticamente igual à do café e ocupava posição abaixo das culturas do milho e do arroz, cujas participações eram de 19,1% e 18,1%, respectivamente. Em 1980, a cana de açúcar ultrapassou em definitivo as áreas colhidas com milho, café e arroz. Já no último ano do intervalo, tal gênero registrou isoladamente uma participação de 28,9%, patamar bem acima da área total colhida quando comparada com as demais culturas, em segundo lugar aparece o milho com um percentual de 18,4% e em terceiro a laranja com 11,5%. Cumpre ainda acrescentar que na comparação acima, entre as áreas ocupadas por diversas culturas agrícolas, não foi incluída as áreas destinadas à utilização da terra para a pastagem (natural e plantada) e para as matas (naturais e plantadas) no estado de São Paulo. Assim, é importante relatar que, com base em Pissinato (2014, p. 63-64), a pastagem plantada foi, na década de 1980, a que obteve maior ampliação de área em São Paulo, seguida pela cultura da cana de açúcar. Não obstante, a cana tem sido considerada uma grande substituta de culturas agrícolas no estado, atrás apenas do aumento da área de pastagem plantada.

Tabela 3.11 - Evolução da área colhida (em hectares) de cana de açúcar comparada com outras culturas e com área total colhida no estado de São Paulo (1975-1990)

Ano	Área colhida em hectares						Total de área colhida (ha)
	Cana	Café	Laranja	Milho	Arroz	Soja	
1975	690.074	690.841	272.440	1.106.000	1.047.400	391.200	5.799.815
1976	792.529	405.550	282.330	1.250.000	1.211.800	394.000	5.958.296
1977	866.022	637.100	286.405	1.134.000	347.000	449.300	4.984.762
1978	947.335	736.459	326.340	972.100	341.900	558.800	5.341.048
1979	1.027.709	794.870	331.176	1.054.500	300.400	535.800	5.396.970
1980	1.088.480	805.060	427.450	1.002.100	300.000	560.767	5.555.934
1981	1.195.280	907.696	431.058	1.176.600	315.000	543.000	5.962.028
1982	1.357.404	555.996	440.849	1.330.700	309.000	516.000	6.011.849
1983	1.586.107	649.747	472.250	1.217.000	334.100	470.000	6.181.170
1984	1.654.715	785.281	474.219	1.226.668	340.740	483.156	6.233.168
1985	1.734.895	780.000	503.656	1.146.768	306.220	498.553	6.451.642
1986	1.752.634	585.784	541.855	1.280.000	314.237	475.951	6.377.847
1987	1.801.609	721.108	562.948	1.382.460	303.193	461.700	6.617.218
1988	1.785.355	695.000	640.350	1.285.300	276.157	512.500	6.563.689
1989	1.703.903	649.029	698.580	1.321.442	256.577	592.500	6.452.923
1990	1.811.980	567.027	722.850	1.151.100	221.505	561.200	6.269.179

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Ipeadata. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em 27 mar 2018.

Ao que tudo indica, o processo de incorporação de área pela cultura da cana de açúcar no estado de São Paulo não foi acompanhada de uma mudança significativa na estrutura produtiva do setor agroindustrial canavieiro do estado. Através dos dados apresentados sobre a configuração e a participação na produção dos grupos empresariais paulistas (Tabela 3.7), foi possível constatar que não houve alterações estruturais relevantes desse setor em São Paulo, tão pouco percebeu-se sinais relevantes de redução da integração vertical nessa agroindústria paulista (Tabelas 3.4 e 3.10). Assim, constatou-se que os fabricantes de açúcar e/ou álcool continuaram produzindo em terras próprias a maior parte da matéria prima para o processamento. Tais fenômenos se explicam em grande medida pelas razões estruturais e institucionais que, desde os primórdios da atividade agroindustrial canavieira no país, tem contribuído para perpetuar uma estrutura produtiva integrada e configurada por um modelo extensivo de expansão, com a incorporação de novas áreas para aumento de produção, conforme já foi apontado em capítulos anteriores.

Desse modo, pode-se afirmar com segurança que a concentração da produção agrícola pelas usinas e/ou destilarias aqui relatadas nada mais é do que uma das facetas da constituição do capitalismo brasileiro que está indissociavelmente vinculada ao histórico e contemporâneo processo de “modernização conservadora”, cujo aprofundamento se deu a partir do final da década de 1960, direcionando, de modo geral, o modelo da expansão agrícola no país e, conseqüentemente, para o setor agroindustrial canavieiro em específico.

3.3 Terceira fase: A desregulamentação governamental e o novo paradigma do setor

Após um período de cinquenta anos com uma forte presença do planejamento e controle estatal no setor, ao iniciar a década de 1990 a estrutura básica da agroindústria canavieira nacional se caracterizava da seguinte forma: as usinas detinham o controle das produções agrícolas e fabris; heterogeneidade produtiva (grande desigualdade tecnológica entre as unidades produtivas); baixo aproveitamento de subprodutos; competitividade de boa parte das empresas apoiada no pagamento de baixos salários e na expansão extensiva da produção (Vian 2003, p. 100). Destaca-se que as diferenças técnicas eram enormes quando se comparava o Nordeste com o Centro-Sul e mesmo nessa última região havia entre os seus empresários grandes desigualdades de produtividade e escala de produção.

Sem embargo, o fenômeno mais marcante na década de 1990 para o setor foi a retirada gradual da intervenção estatal na agroindústria canavieira do Brasil, simbolicamente iniciado com a extinção do IAA. Esses acontecimentos configuraram uma nova situação para o setor na medida em que antigos órgãos públicos a ele voltados foram extintos e, como

consequência, as políticas específicas setoriais foram eliminadas ou modificadas. Ao mesmo tempo, tal fenômeno contribuiu progressivamente para acirrar a desaceleração e a crise do Proálcool.

É preciso deixar claro que a desregulamentação setorial em questão fazia parte de um processo mais amplo que foi o “distanciamento” do Estado da economia. Nesse sentido, cumpre retomar o que se passou na segunda metade dos anos 1980 até o início dos anos 1990. Conforme relatado, esse período foi caracterizado pela crise fiscal do Estado e descontrole da inflação. Ademais, especialmente após 1990 com a posse do presidente Collor de Mello, a implantação das políticas neoliberais avançou na esteira do contexto político e econômico internacional onde promoveram-se reformas tributárias e um controle mais rigoroso dos gastos públicos com o propósito de se alcançar a estabilidade monetária. Sob a ótica neoliberal, o Estado interventor e planejador era visto como ineficiente e anacrônico e, portanto, seu tamanho deveria ser reduzido e sua função modificada, deixando de conduzir os investimentos produtivos e passando a garantir um ambiente macroeconômico com estabilidade monetária (priorizando o combate da inflação), além de estabelecer regras jurídicas claras para que o Estado atuasse apenas com regulador (BACCARIN, 2005, p. 146-147).

Diante do exposto, pode-se afirmar que a desregulamentação da agroindústria canavieira estava em consonância com a adoção de políticas de corte neoliberal no Brasil, comprometendo o modelo vigente de planejamento e intervenção estatal dispensada ao setor do qual o Proálcool fazia parte. Àquela altura estava claro que havia chegado ao fim a política setorial nos moldes subvencionista que marcara o setor desde o início dos anos 1930, com o surgimento do IAA, e cujo apogeu foi alcançado com a implantação do Proálcool, em 1975.

A partir da segunda metade dos 1980, com a retirada gradual da participação dos investimentos públicos do Programa Nacional do Álcool e da consequente diminuição dos subsídios estatais dispensados ao setor, o que se colocava em xeque era justamente a continuidade do paradigma subvencionista³⁰ como modelo preponderante de sobrevivência para muitos produtores da agroindústria canavieira no país. Entretanto, destaca-se que alguns desses produtores, mesmo diante de um ambiente de arranjos institucionais patrocinados pelo Estado, haviam optado por um maior desenvolvimento tecnológico de suas estruturas

³⁰ Os conceitos aqui utilizados de paradigma subvencionista e tecnológico estão presentes em Shikida (1998, p. 79-80). O autor explica que com o fim dos subsídios governamentais voltados ao setor houve uma ruptura com a prevalência desse paradigma, fato que condicionou, em grande medida, muitos produtores da agroindústria canavieira a adotarem uma nova estratégia de sobrevivência assentada no paradigma tecnológico.

produtivas através da adoção de inovações técnicas e redução nos custos de produção, tanto na esfera agrícola quanto industrial. Nesse âmbito, algumas empresas agroindustriais demarcavam uma outra dinâmica do desenvolvimento setorial, diferenciando-se das demais por meio da adoção de um maior progresso técnico, assumindo um outro paradigma, o paradigma tecnológico.

O fato é que a diminuição acentuada dos recursos estatais ao Proálcool acabou por revelar a existência de produtores que haviam adotado o paradigma tecnológico como estratégia de sobrevivência. Ao mesmo tempo, durante essa época, tornava-se mais evidente a evolução diferenciada presente na agroindústria canavieira nacional. Quanto a este último aspecto, o setor agroindustrial canavieiro de São Paulo, pelos motivos já expostos em seções anteriores, se destacava por apresentar índices de produtividade bem maiores que os do Nordeste, tanto nas atividades agrícola como industrial, acirrando ainda mais as divergências regionais entre os interesses dos produtores paulistas e nordestinos. A grosso modo, vale dizer que os primeiros eram detentores de uma estrutura produtiva dotada de um maior desenvolvimento tecnológico, já os últimos apresentavam uma produtividade inferior a nacional e, portanto, eram os que contavam e buscavam o maior apoio das subvenções governamentais. Não obstante, mesmo em São Paulo haviam diferenças acentuadas de produtividade entre as empresas do setor, apontando para a existência de produtores no estado que também adotavam um modelo de sobrevivência subvencionista.

Antes de prosseguirmos, convém contextualizar o panorama político e econômico do país na década de 1990 e, nesse sentido, Castro (2011, p. 131) faz observações relevantes:

A primeira metade dos anos de 1990 marca a posse do primeiro presidente eleito pelo voto direto, fato que não ocorria no país desde 1961. No início de 1990, a inflação havia ultrapassado 80% ao mês e a economia, que crescera a uma taxa média em torno de 7% entre 1930-80, desde meados de 1980 se encontrava estagnada. Nesse contexto, é eleito, pelo voto direto, Fernando Collor de Mello, numa operação de autêntico marketing eleitoral, sem precedentes na história do Brasil.

Ainda, segundo a mesma autora:

As reformas propostas por Collor, de fato, introduziram uma ruptura com o modelo brasileiro de crescimento com elevada participação do Estado e proteção tarifária. Embora os primeiros passos tenham sido dados na gestão Collor, o processo só se aprofundou no governo seguinte (1º Governo Fernando Henrique Cardoso — 1995-98). A política industrial também ficou abaixo dos objetivos traçados, sempre subordinada à questão prioritária do combate à inflação. Já os planos econômicos Collor I e II não apenas fracassaram em eliminar a inflação, como resultaram em recessão e perda de credibilidade das instituições de poupança. Na realidade, após uma série de

escândalos, revelação de esquemas de corrupção e dois planos econômicos malsucedidos, Fernando Collor de Mello foi destituído do poder, no final de 1992 [...]

A partir da posse de Itamar Franco (Vice-Presidente de Collor) deu-se continuidade ao processo de reformas. Mais importante: foram lançadas as bases do programa de estabilização que daria fim à alta inflação no país. A consolidação da estabilidade, entretanto, exigiu mais do que a desindexação. Na estratégia de combate à inflação do Plano Real, a taxa de câmbio e os elevados juros tiveram um papel fundamental, embora com consequências negativas para o desempenho da economia nos anos que se seguiram. (CASTRO, 2010, p. 132)

No que tange às ações políticas voltadas ao setor, em março de 1990, o presidente Fernando Collor de Mello deu continuidade à diminuição da intervenção do Estado nas atividades produtivas, nas relações entre os atores sociais e no mercado dos bens produzidos pelo setor agroindustrial canavieiro nacional. Embora o processo havia se iniciado em 1988 com o fim do monopólio da exportação de açúcar pelo IAA, costuma-se associar o início da desregulamentação do setor agroindustrial canavieiro nacional com a extinção da autarquia, através da Decreto nº 99.240 de 7 maio 1990³¹, assinada pelo então presidente recém empossado.

Com o fim do IAA, o controle e o planejamento do setor passariam a ser exercidos pela Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República e, mais tarde, pelo Conselho Interministerial do Álcool (CIMA), presidido pelo Ministério da Indústria e Comércio até 1999 quando passou para o Ministério da Agricultura³². É preciso mencionar que a extinção do IAA, como iniciativa principal da desregulamentação do setor, merece ser relativizada pois conforme foi abordado anteriormente, a autarquia já vinha sofrendo um paulatino esvaziamento de suas funções como resultado da evolução da força política e econômica dos agentes do setor paulista.

Vian (2003, p. 101) aponta que a indefinição a respeito do órgão responsável pela regulamentação do setor pode ter sido uma das causas do atraso na adoção de novas regras de gestão e de políticas específicas para o álcool no período. Outrossim, ao longo da década de 1990, aqueles órgãos foram responsáveis por eliminar os mecanismos de controle e planejamento da produção, mas sem que fossem constituídos outros capazes de substituírem o

³¹ Através desse Decreto extinguiu-se não apenas o IAA, mas também outras autarquias como o Instituto Brasileiro do Café (IBC), além de diversas fundações públicas. O texto do Decreto pode ser consultado na íntegra através do site da Câmara dos Deputados: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/130456.pdf>.

³² Baccarin (2005, p. 184-187) descreve com mais detalhes a respeito dos órgãos públicos que passaram a exercer atribuições de elaboração e execução de políticas voltadas à atividade do setor agroindustrial canavieiro nacional, no decorrer da década de 1990, após a extinção do IAA.

planejamento estatal. Como resultado, verificou-se entre seus agentes a necessidade pela busca da autorregulação do setor. Porém, devido à divergência de interesses entre os grupos que compunham o setor, foram muitas as dificuldades que os agentes tiveram para estabelecer um consenso que os uniam em torno de uma mesma entidade representativa. Se por um lado, havia aqueles produtores que defendiam a manutenção do antigo aparato estatal e a continuidade da obtenção de garantias de vendas e a realização de lucros, por outro, havia os grupos empresariais economicamente mais dinâmicos que defendiam um mercado livre para poderem aproveitar o potencial de investimento e crescimento acima da média nacional.

De acordo com Baccarin (2005, p. 179-180), verificou-se também diferenças entre posicionamentos dos usineiros e proprietários das destilarias autônomas. Estes, principalmente os representados pela Sociedade de Produtores de Álcool e Açúcar de São Paulo (Sopral), se manifestavam em defesa da manutenção do Proálcool e da regulamentação dos preços do álcool hidratado. Já os primeiros, com uma perspectiva mais voltada para a melhoria do mercado externo de açúcar, não se opunham a liberação dos preços dos produtos do setor.

A consolidação das diversas tentativas de autorregulação do setor culminou, em 1997, com a criação da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Unica) como representante dos interesses dos produtores desse estado. A princípio, a fundação da Unica substituiria todas as entidades de representação do setor e também teria o apoio das usinas independentes. A verdade é que essa nova entidade conseguiu por alguns meses agrupar uma representatividade quase unânime do setor paulista. Entretanto, na prática, a conciliação de interesses entre os agentes do setor não era tarefa das mais simples e as divergências voltaram à tona em 1998, principalmente em São Paulo, com a questão do adiamento para a liberação dos preços do álcool hidratado. De um lado, a Copersucar se posicionava a favor da liberação em função do interesse de seus cooperados, que eram na sua maioria usinas especializadas na produção do álcool anidro (usado como um aditivo à gasolina e por isso seu consumo está vinculado a esse derivado do petróleo, diferentemente do álcool hidratado cujo os preços concorrem com os da gasolina) e geograficamente estavam próximas do mercado consumidor (Paulínia, São Paulo e Ribeirão Preto, onde estão localizados os terminais de distribuição de combustíveis). De outro lado, a já mencionada Sopral se colocava contra a liberação total dos preços do hidratado. Conforme se viu anteriormente, essa entidade representava os interesses dos produtores de álcool hidratado, muitos desses localizados em regiões de fronteiras no interior de São Paulo, e defendia uma liberação gradual dos preços, mas que, primeiro, o Estado deveria estipular regras mínimas de comercialização, manutenção e financiamento dos

estoques reguladores, além de estabelecer uma definição clara a respeito do papel do álcool na matriz energética nacional. Ademais, a Sopral argumentava que a desregulamentação dos preços do álcool hidratado deveria seguir o cronograma do setor petroquímico, considerando que é um concorrente direto da gasolina. O fato é que a Copersucar fez prevalecer seu poder de barganha dentro da entidade recém-inaugurada e a Unica passou a assumir oficialmente uma posição em defesa da desregulamentação total das relações econômicas do setor agroindustrial canavieiro, mesmo contrariando parte de seus associados. Esse fato levou a uma cisão na entidade resultando na saída da Sopral e de muitas destilarias (VIAN, 2003, p. 111).

O episódio supradito põe em evidência que a tentativa de consolidação da Unica como uma entidade representativa exclusiva dos interesses dos produtores do setor paulista não alcançou o resultado esperado. Logo de início, tal processo foi marcado pela disputa acirrada entre interesses das usinas e das destilarias autônomas, expondo a dificuldade da entidade em traçar estratégias comuns. Embora este conflito marcara uma das principais divergências entre os associados, ele não foi o único. Havia também conflitos entre as usinas tradicionais com as mais novas, assim como entre as vinculadas à Copersucar e as independentes e assim por diante.

É preciso ter em conta que a conjuntura dos anos 1990 não era favorável à liberação do mercado do álcool. Os baixos preços do petróleo e de seus derivados reduziram ainda mais a capacidade competitiva do álcool hidratado frente à gasolina. Além disso, a evolução da conjuntura foi um elemento condicionante dos posicionamentos mais ou menos favoráveis à desregulamentação do setor. Na primeira metade dessa década, os preços do açúcar no mercado internacional se mantiveram num patamar elevado. Esse fato colaborou para que muitos empresários do setor (fundamentalmente os usineiros, produtores de açúcar) se desinteressassem pela defesa de uma política de sustentação do álcool combustível, priorizando a produção de açúcar em detrimento do álcool e contribuindo para a escassez desse produto no mercado. Tal atitude imediatista, embora racional no curto prazo, trouxe duas consequências negativas. Por um lado, diminuiu as vendas de carros à álcool e, por outro, minou o interesse da indústria automobilística brasileira na continuidade do desenvolvimento desse veículo. A defesa da sustentação das políticas públicas para a produção alcooleira só voltou no final da década de 1990 (especificamente em 1999), com uma mobilização ampla dos empresários, inclusive envolvendo governos estaduais e municipais justamente numa época em que os preços internacionais do açúcar eram desfavoráveis (BACCARIN, 2005, p. 181-182).

Neste sentido, é ilustrativo a coluna de Política do Estadão “Lobby forte” de 2 junho de 1999:

O governador Mario Covas levou pessoalmente ao presidente a preocupante situação dos produtores de cana de açúcar do estado de São Paulo. FHC autorizou a equipe do governo a providenciar medidas, inclusive a reativação do Proálcool. Reinvidicação que Maluf já levou várias vezes ao governo, sem sucesso.

Os canavieiros paulistas fizeram muito barulho na manifestação de ontem na Esplanada dos Ministérios. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1999, p. 10)

A forte mobilização do setor paulista em conjunto ao governo federal encontra uma explicação na importância que a cana de açúcar representa na produção agropecuária do estado de São Paulo. É preciso considerar que tal gênero agrícola era e continua sendo isoladamente o produto com maior participação no valor total da produção agropecuária do estado. Assim, em 1999, a cana foi responsável por 25,5% do valor total gerado pelos produtos agropecuários em São Paulo, seguida pela carne bovina com 17,3%. Já no ano seguinte, a participação da cana de açúcar subiu para 32,0%, ampliando sua vantagem em relação a carne bovina (18,2%) em São Paulo (TSUNECHIRO et al, 2001 p. 26). Para efeito de comparação, a produção de cana de açúcar no âmbito nacional representava 9,2% do valor bruto da produção agropecuária do Brasil em 2000, ocupando a quarta posição, atrás da participação da carne bovina (14,3%), da soja (14,1%), e do milho (9,8%) (MAPA, 2017, p. 2).

De maneira geral, a reação empresarial do setor às medidas liberalizantes dos mercados para a cana, o açúcar e o álcool, se manifestava a favor quando julgadas oportunas e convenientes, como a extinção do monopólio público da exportação de açúcar, que trouxe novas oportunidades de lucros para os produtores de açúcar. Por outro lado, sabia-se que sem os subsídios governamentais, o álcool hidratado não tinha condições de concorrer com a gasolina no mercado. Nesse caso, defendia-se a manutenção ou a definição de novas políticas públicas de proteção para a produção alcooleira, seja através da continuidade da fixação do preço pelo governo, seja por meio de uma tributação favorável em relação à gasolina, seja com aquisição do produto pelo governo para formação de estoque público. Conforme visto até aqui, o processo de desregulamentação dessa agroindústria, ao longo dos anos 1990, foi tumultuado e cercado por disputa e tensão, cujo resultado apontava para a necessidade de uma nova regulação.

O processo de desregulamentação do setor pode ser descrito como uma sequência de acontecimentos iniciada em 1988, com a liberação da produção e comercialização do açúcar,

acompanhada do fim do monopólio do governo federal nas exportações e extinção das quotas de comercialização interna do produto. Em seguida houve a eliminação das cotas de produção em 1991, passando pela liberação para comercialização do álcool em 1998, até chegar à liberação dos preços dos bens produzidos pelo setor, iniciando pelo açúcar (exceto o cristal standard) e o álcool anidro; e, por último, com a liberação da cana, do açúcar cristal standard e do álcool hidratado, em fevereiro de 1999³³ (RAMOS, 2002, p. 247).

A segunda metade da década de 1990 caracterizou-se pelo recrudescimento do processo de desregulamentação do setor, tornando mais explícito a debilidade estrutural dessa agroindústria, e pelo surgimento da diversidade de interesses entre os seus agentes.

Para uma melhor contextualização dessa fase, cabe aqui traçar algumas considerações sobre o panorama econômico nacional. Shikida e Rissardi Jr., (2017, p. 81-82) relatam que estava em vigor os efeitos do Plano Real (1994) que haviam aprofundado mudanças na economia brasileira como o próprio controle da inflação; a intensificação da abertura comercial, tecnológica e financeira, aliada a redefinição da participação do Estado mediante equilíbrio das contas públicas, por meio da redução das despesas e aumento das receitas, e um avanço na privatização de empresas estatais. Desse modo, a desregulamentação permaneceu fortemente vinculada ao contexto de reorganização do Estado, contribuindo para diminuir substancialmente os subsídios e financiamentos destinados à agroindústria canavieira brasileira como um todo e a paulista, especificamente. Os autores ainda relatam que nesse ambiente de avanço das medidas liberalizantes, o preço do etanol anidro deixou de ser tabelado em 1997, enquanto os preços da cana-de-açúcar e do etanol hidratado foram liberados em 1998 e 1999, respectivamente.

Com o aprofundamento do processo de desregulamentação da agroindústria canavieira (a partir de 1996), não era mais possível voltar ao paradigma subvencionista nos moldes do IAA. Tal fato levou muitas usinas e destilarias a focarem ainda mais na melhoria de suas capacidades tecnológicas e na maximização de seus investimentos, através da inovação e da constituição de uma nova estrutura organizacional com o propósito de se tornarem mais competitivas para sobreviver no mercado. Contudo, era latente a necessidade de coordenação dos interesses dos agentes econômicos como forma do setor evitar as crises de superprodução

³³ Sobre o processo de desregulamentação dos preços do setor agroindustrial canavieiro ver Baccarin (2005, p.189-193). Segundo o autor tal processo foi conduzido de forma errática pelo governo e esbarrou numa série de indefinições com idas e vindas. Esse autor ainda descreve de forma cronológica, do início do processo até sua finalização em 1999, a sequência de normas e medidas governamentais que caracterizaram os avanços e os recuos da liberalização dos preços dos produtos setoriais, relacionando-os com o contexto político e econômico.

e/ou desabastecimento. É diante desse cenário que surgem novas organizações corporativistas, como é o caso da mais importante delas, a já mencionada, União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) fundada em 1997, resultado da união de diversas organizações do setor paulista, cujo objetivo era fortalecer a representação dos interesses dos produtores do setor para lidar com o processo de desregulamentação em meio ao novo ambiente institucional.

Assim, com a desregulamentação iniciada em 1990 e com seu recrudescimento na segunda metade da década, os produtores do setor tiveram que se adaptar ao cenário mais próximo do livre mercado. Para tanto, tornou-se imperativo a necessidade de reduzir seus custos de produção, adotar inovações técnicas, melhorar a capacidade de produção, além de encontrar melhores formas de aproveitamento dos subprodutos da agroindústria canavieira. Tal fato marcou um ponto de inflexão com a ruptura do paradigma subvencionista e assimilação do paradigma tecnológico que passou a vigorar na agroindústria canavieira. Sob essa nova institucionalidade, os produtores que não buscaram melhorar suas capacidades tecnológicas, passaram a apresentar debilidades econômicas e financeiras, culminando com o encerramento de suas atividades e/ou incorporação pelas unidades mais dinâmicas. (SHIKIDA e RISSARDI JR., 2017, p. 79-81). Face à nova realidade, essa alteração institucional colocou para os grupos empresariais da agroindústria canavieira a necessidade de adequarem suas estratégias de sobrevivência e de expansão.

Conforme foi mencionado, neste período, a debilidade estrutural das empresas ficou mais evidente e, portanto, acentuaram-se os processos de fechamento ou compra de unidades produtivas; de intensificação de fusões (operação societária que envolve o agrupamento duas ou mais empresas) e aquisições (o patrimônio de uma empresa passa a ser controlado parcialmente ou totalmente por outra); e de deslocamento de capitais do setor de uma região para outra. Ramos e Szmrecsányi (2002, p. 105-106) observam que o setor passou novamente por uma fase de concentração produtiva e de centralização de capital, evidenciadas pelas fusões e aquisições que ocorreram em todo o território nacional. Desse modo, os capitais do setor buscaram sobreviver no novo ambiente competitivo que se apresentava e, como consequência, verificou-se a implementação de novas estratégias por parte das empresas do setor afim de aproveitarem melhor as oportunidades de mercado. Entre as estratégias adotadas, é preciso destacar a constituição de certos grupos empresariais após o advento do Proálcool e mediante a liberação das cotas de produção de açúcar que diversificaram sua

produção transformando suas destilarias autônomas em usinas³⁴. Não obstante, cabe ressaltar que parte dessas encerraram suas atividades por dificuldades de se adaptarem às mudanças no novo ambiente institucional que se formou na década de 1990. Observou-se também a desativação de algumas usinas em busca de ganhos proporcionados pelas economias de escala, como estratégia de realocização de unidades produtivas para as áreas mais adequadas ao cultivo da cana. Isso foi verificado tanto no interior das regiões produtoras como de uma para outra. Vale citar o fato de que capitais do Norte-Nordeste deslocaram, total ou parcialmente, para o Centro-Sul. Igualmente, essa realocização ocorreu no interior das fronteiras do Estado de São Paulo.

No que se refere à produção de açúcar, os autores mencionam que a estratégia mais importante foi a da diferenciação do produto e a criação de marcas próprias para sua comercialização, o que levou muitos grupos empresariais a se desligarem da Copersucar, dando origem a outras empresas (trusts) de âmbito regional, ou mesmo vinculadas à um grupo de comercialização, com destaque a estratégia da produção de açúcar orgânico. Uma outra estratégia foi a produção de açúcar (insumo) voltada para a indústria alimentícia e de bebidas.

Em decorrência da desregulamentação setorial, as exportações de açúcar passaram a ser feitas pelas próprias usinas. Com objetivos de buscar preços mais remuneradores, as empresas do setor procuraram estabelecer um relacionamento mais estreito com as companhias de exportação. Simultaneamente, verificou-se a profissionalização da administração dos grupos usineiros, inclusive com a formação de departamentos comerciais, até então inexistentes. A reestruturação empresarial resultou em cortes de pessoal com o propósito de evitar uma maior imobilização de recursos, recorrendo à terceirização de algumas atividades (de manutenção, de transporte da cana e mesmo de corte mecanizado). Tudo isso associado a uma crescente automação do controle do processo produtivo nas usinas.

Finalmente, os autores ainda destacam que a busca de economias de escopo levou a uma integração com outras atividades, como o aproveitamento do bagaço da cana para produção de energia elétrica afim de ser comercializada com as distribuidoras/concessionárias.

³⁴ Sobre a transformação das destilarias autônomas em usinas de açúcar e álcool, Baccarin (2005, p.254) afirma que tal processo foi estimulado oficialmente com a criação do Programa de Diversificação da Produção Industrial das Destilarias Autônomas através da edição da Portaria do Ministério da Integração Regional nº 644 em 26 de outubro de 1994. Entretanto, as empresas deveriam se comprometer a produzir a mesma quantidade de álcool das últimas três safras além de expandir a produção de álcool nas safras posteriores. Dessa forma as destilarias estavam autorizadas a produzir até 250.000 sacos (60 kg) de açúcar por safra, e para tanto a área plantada com cana de açúcar deveria ser expandida.

De fato, no decorrer dos anos 1990, muitas destilarias autônomas passaram a produzir também o açúcar, levando a uma expansão considerável da oferta desse produto estimulada notadamente pelo aumento das exportações (Tabela 3.13). Como resultado dessa diversificação produtiva, as usinas procuraram direcionar sua produção a partir da atratividade dos preços de cada produto (açúcar e álcool). Essa orientação explica em grande medida porque deixou de ser confiável a aquisição de um veículo movido a álcool no Brasil, fato que contribuiu para agravar as dificuldades do mercado nacional para o álcool hidratado, tendo em vista que “as vendas de carro a álcool reduziram-se apesar dos preços baixos, evidenciando a desconfiança do consumidor quanto ao fornecimento do combustível no futuro” (VIAN, 2003, p. 106). Esse autor ainda relata que no momento da safra 1997/98, com a perspectiva de liberação dos preços aliada aos elevados estoques tanto de açúcar como de álcool, houve uma queda vertiginosa dos preços do álcool hidratado da ordem de 43,9% com relação à safra anterior. Nem mesmo as medidas emergenciais de incentivo ao consumo do álcool implementadas pelo Estado, como o aumento de adição do álcool à gasolina passando de 24% para 26% e o decreto da frota verde para veículos estatais, foram capazes de reverter a retração do mercado para o álcool combustível. O acirramento da crise fez com que as usinas de São Paulo tomassem uma decisão de antecipar o final da safra 1998/99 e reduzir o plantio para a safra seguinte. Assim, em torno de 10% da cana que deveria ser processada naquela safra foi deixada no campo³⁵.

Portanto, em 1999, a crise do Proálcool chegava a seu ápice com a previsão de retirada em definitivo dos últimos subsídios ao setor. Mas é preciso reconhecer que a crise pelo qual o programa estava atravessando tinha sua origem na época da sua criação, na medida em que foi implementado com fortes subsídios governamentais dispensados ao setor produtivo e que no decorrer dos últimos quinze anos a diminuição parcial desses subsídios levou algumas unidades a encerrarem suas atividades por incapacidade financeira.

De fato, o novo ambiente institucional e a conjuntura promoveram algumas alterações na evolução da produção agroindustrial canavieira, tanto na esfera nacional como no caso específico de São Paulo. Mas o que se quer destacar aqui é que os interesses constituídos daqueles agentes setoriais que antes contavam com a proteção da intervenção governamental perdem força e de certa forma acabam se desarticulando. Nesse sentido, o desafio para os agentes da agroindústria canavieira era buscar novas formas de articulação entre os seus diversos segmentos, ao mesmo tempo em que carregava o enorme peso na sua trajetória

³⁵ O termo comumente utilizado pelo setor para se referir a cana deixada no campo de um ano safra para outro é “cana bisada”.

marcada pela forma como se convencionou a atuação do Estado junto ao setor. No que pese todos estes fatos, contudo, não se verificou indicadores capazes de apontar para uma transformação relevante numa das principais características estruturais do setor, qual seja, a integração vertical acompanhada de concentração fundiárias das usinas.

O primeiro aspecto a ser abordado é a ampliação da diferença entre as regiões produtoras do Centro-Sul e do Norte-Nordeste. A Tabela 3.12 nos apresenta a evolução dos principais bens produzidos (cana, açúcar e álcool) por esta agroindústria ao longo da década de 1990. Dessa forma, o total de cana moída em São Paulo na safra 1990/91 correspondia a 47,3% do processamento nacional. Já na safra 1999/00, esse percentual subiu para 63,5%, evidenciando um aumento na concentração da produção do setor nacional no estado de São Paulo. Ao mesmo tempo, os estados do Nordeste tiveram sua participação reduzida no total da cana processada no país, declinando de 36,0%, na safra 1990/91, para 14,0%, na safra 1999/00.

Tal fenômeno nos permite perceber que a paulatina diminuição da intervenção governamental no setor, ao longo da década de 1990, e da consequente substituição do paradigma subvencionista para o tecnológico como modelo de sobrevivência pelas empresas num ambiente de concorrência de mercado, levou à ampliação da diferença entre a capacidade produtiva do Nordeste e do Centro-Sul. Um processo que já vinha ocorrendo na evolução do setor brasileiro, mas, com os desdobramentos da desregulamentação setorial, a significativa perda de participação do setor nordestino no contexto nacional aponta para uma reestruturação produtiva da agroindústria canavieira concentrada na região Centro-Sul, com destaque para o estado de São Paulo, que na safra 1999/00 teve uma participação de 65,4% na produção nacional de açúcar e de 65,0% na do álcool.

Sobre a produção de açúcar a Tabela 3.12 revela um crescimento significativo tanto da produção paulista como da nacional, girando em torno de 277,1% e 163,1%, respectivamente. Isso pode ser explicado, pelo menos em parte, pela atratividade dos preços alcançados pelo açúcar em dólar e pelo aumento excepcional de 1.206,7% das exportações brasileiras de açúcar (na comparação entre os anos de 1990 e 1999), conforme demonstram os números da Tabela 3.13. Com efeito, entre 1990 e 1997, apesar de algumas oscilações do período³⁶, os preços do açúcar exportado se mantiveram numa média acima de US\$ 285,00 por tonelada, somente a partir de 1998 é que os seus preços médios passaram a registrar níveis mais baixos, mantendo essa tendência até a metade dos anos 2000. Cabe ainda chamar a atenção para o

³⁶ Com relação à expansão da oferta de açúcar e das oscilações dos seus preços no decorrer da década de 1990 ver em Vian e Belik (2003, p.163).

fato do aumento da produção de açúcar em São Paulo ter sido superior ao nacional, indicando que este estado se beneficiou amplamente pela expansão das exportações do açúcar brasileiro (Tabela 3.13).

Para efeito de comparação, os números da Tabela 3.12 (referente à 1990/91 e 1999/00) apontam para um crescimento modesto da produção total de álcool tanto na esfera nacional (13,6%) como em São Paulo (9,7%). Contudo, os dados da Tabela 3.14 permitem perceber um movimento distinto entre a produção do álcool hidratado (concorrente da gasolina) e a produção do anidro (misturado com a gasolina). Os números dessa Tabela demonstram que no intervalo (entre 1990/91 e 1999/00) a produção do hidratado recuou 32,2% na esfera nacional, 31,1% em São Paulo e 26,9% para a região Centro-Sul. Ao mesmo tempo, constatou-se um crescimento acima de 300,0% da produção de anidro nas três áreas, não obstante, em nenhuma safra do intervalo foi observado um volume para o anidro produzido no país superior ao hidratado. Tais resultados evidenciam o processo de desaceleração e crise pelo qual o Proálcool sofreu ao longo da década de 1990, aqui evidenciado pela diminuição da produção do álcool hidratado. Ao mesmo tempo em que a conjuntura (preço do petróleo num patamar baixo e valorização dos preços do açúcar para exportação) condicionou a expansão da agroindústria canavieira nacional assentada no aumento consistente da produção de açúcar, marcando um ponto de inflexão no elemento dinâmico da expansão setorial do período, que na fase anterior havia sido notoriamente impulsionada pela produção alcooleira.

Tabela 3.12 - Quantidade de cana moída, produção de açúcar e álcool total (hidratado e anidro) no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil (safra 1990/91 – 2002/03)

Safra	São Paulo			Centro-Sul			Brasil		
	Cana (mil t)	Açúcar (mil t)	Álcool (mil m ³)	Cana (mil t)	Açúcar (mil t)	Álcool (mil m ³)	Cana (mil t)	Açúcar (mil t)	Álcool (mil m ³)
1990/91	105.242	3.471	7.767	142.614	4.509	9.708	222.429	7.365	11.515
1991/92	108.456	4.510	8.579	146.970	5.761	10.926	229.222	8.530	12.722
1992/93	105.730	4.938	7.926	143.275	6.118	10.058	223.460	9.264	11.729
1993/94	97.722	5.833	8.290	132.424	7.304	10.381	206.535	9.162	11.292
1994/95	113.966	6.646	8.706	154.436	8.455	11.147	240.868	11.700	12.766
1995/96	154.340 (*)	7.248	8.169	205.329	9.323	10.950	249.877	12.651	12.717
1996/97	170.600	7.897	8.975	232.284	10.421	12.113	289.520	13.632	14.430
1997/98	180.412	8.665	9.495	248.315	11.314	13.259	302.198	14.847	15.422
1998/99	198.885	11.749	9.052	268.911	15.097	12.267	315.641	17.961	13.927
1999/00	197.006	13.088	8.527	267.004	16.893	11.698	310.123	19.380	13.078
2000/01	146.970	9.542	6.379	205.203	12.466	8.990	254.922	16.020	10.517
2001/02	176.012	12.145	7.078	243.505	15.748	10.108	292.329	18.994	11.468
2002/03	190.505	14.246	7.706	265.878	18.592	11.014	316.122	22.381	12.485

Fonte: Elaborado a partir de Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, MAPA, 2007, p. 41-49.

(*) Ao que tudo indica, parece ter ocorrido um equívoco do Balanço do MAPA referente a safra de 1995/96, onde apresentou quantidades idênticas de cana própria e de fornecedores processadas no estado de São Paulo. Tal resultado se revela discrepante, quando se tem em conta a participação da cana de fornecedores da safra em questão comparada as safras imediatamente mais próximas. Os dados da Tabela revelam que o volume da safra 1995/96 supera em 77,4% o da safra anterior e em 33,8% a posterior, evidenciando uma descontinuidade desses números na evolução do intervalo. Entretanto, quando se analisa a quantidade de cana própria na safra 1995/96, os números parecem ser coerentes com a evolução das safras, pois está 9,5% acima da safra anterior e 46,3% abaixo da safra posterior. Cumpre mencionar que na safra 1995/96, apesar do erro estar na quantidade de cana de fornecedores do estado de São Paulo, o resultado compromete também o volume de cana de fornecedores do Centro-Sul e do Brasil, pois ambos contêm nos seus números as quantidades de São Paulo.

Tabela 3.13 - Evolução das exportações brasileiras de açúcar (1990 a 2006)

Ano	Quantidade (mil t)	Preço médio (US\$/t)
1990	926	351,68
1991	978	261,95
1992	1.344	245,42
1993	2.148	256,07
1994	2.743	287,23
1995	4.800	302,21
1996	5.378	299,14
1997	6.376	278,00
1998	8.371	232,15
1999	12.100	157,91
2000	6.502	184,41
2001	11.173	203,98
2002	13.354	156,78
2003	12.914	165,71
2004	15.764	167,49
2005	18.147	215,95
2006	18.870	326,76

Fonte: Elaborado a partir de Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, MAPA, 2007, p. 60.

Tabela 3.14 - Evolução das quantidades do álcool hidratado e do anidro produzidos no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil (safra 1990/91 – 1999/00)

Safr	Produção de álcool (m³)					
	São Paulo		Centro-Sul		Brasil	
	Anidro	Hidratado	Anidro	Hidratado	Anidro	Hidratado
1990/91	941.004	6.825.940	1.087.549	8.620.301	1.286.568	10.228.583
1991/92	1.526.064	7.052.851	1.801.670	9.124.872	1.986.794	10.735.439
1992/93	1.713.774	6.212.089	1.937.714	8.120.020	2.216.385	9.513.106
1993/94	2.156.803	6.132.892	2.378.809	8.002.625	2.522.589	8.769.596
1994/95	2.310.771	6.395.322	2.575.349	8.571.510	2.873.470	9.892.440
1995/96	2.293.870	5.874.909	2.637.005	8.313.146	3.057.557	9.659.202
1996/97	3.171.427	5.803.290	3.834.799	8.278.683	4.629.340	9.801.109
1997/98	3.579.877	5.915.383	4.779.150	8.479.453	5.699.719	9.722.534
1998/99	3.378.527	5.673.137	4.817.030	7.450.138	5.679.998	8.246.823
1999/00	3.826.559	4.700.732	5.399.014	6.299.442	6.140.769	6.936.996

Fonte: Elaborado a partir de Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, MAPA, 2007, p. 41-49.

No que diz respeito à evolução da concentração da produção agrícola pelas unidades processadoras de cana, a Tabela 3.15 evidencia que houve um reforço da integração vertical das usinas e destilarias paulistas, cujo percentual de canas próprias aumentou de 61,8% (safra 1990/91) para 64,8% (safra 1999/00), indicando que na década de 1990 aprofundou-se a concentração da produção da cana nas propriedades daqueles agentes sociais. Não obstante, na safra 1999/00, a participação de cana própria na produção do setor em São Paulo foi ligeiramente menor do que o percentual atingido pelo setor nacional (68,1%) e do Centro-Sul (68,5%). Esse fenômeno sinaliza a continuidade e a intensificação da tendência histórica até aqui assinalada em que a unidade fabril produz a maior parte de sua matéria prima, considerando que a produção de cana para abastecimento de uma usina e/ou destilaria demanda uma significativa extensão de área agrícola. Tal fato inevitavelmente contribui para outro fenômeno que é o aumento da concentração fundiária nas mãos dos proprietários de usinas e destilarias.

Tabela 3.15 - Participação da cana própria e de fornecedores no total de cana moída pelas unidades produtoras (açúcar e álcool), no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil, (safra 1990/91 – 1999/00)

Safr	Cana moída (mil t)					
	São Paulo		Centro-Sul		Brasil	
	Própria	Fornecedores	Própria	Fornecedores	Própria	Fornecedores
1990/91	65.069	40.173	88.248	54.367	133.457	88.972
1991/92	67.0567	41.400	90.943	56.027	137.533	91.689
1992/93	65.371	40.359	88.656	54.619	134.076	89.384
1993/94	60.420	37.302	81.942	50.482	123.921	82.614
1994/95	70.463	43.503	95.563	58.873	144.521	96.347
1995/96	77.170	77.170 (*)	115.433	89.896	144.698	105.179
1996/97	112.937	57.662	161.359	70.925	200.140	89.380
1997/98	117.268	63.144	171.758	76.557	206.718	95.481
1998/99	129.275	69.610	185.649	83.262	215.445	100.196
1999/00	127.689	69.317	182.940	84.064	211.352	98.770

Fonte: Elaborado a partir de Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, MAPA, 2007, p. 41-49.

(*) Ao que tudo indica, parece ter ocorrido um erro no Balanço do MAPA referente a safra de 1995/96, onde foi registrado quantidades idênticas de cana própria e de fornecedores processadas no estado de São Paulo. Tal resultado se revela discrepante, quando se tem em conta a participação da cana de fornecedores da safra em questão comparada as safras imediatamente mais próximas. Os dados da Tabela revelam que o volume de cana própria na safra 1995/96 supera em 77,4% o da safra anterior e em 33,8% o da posterior, evidenciando uma descontinuidade relevante dos volumes na evolução do intervalo. Entretanto, quando se analisa a quantidade de cana própria na safra 1995/96, os números parecem ser mais coerentes com a evolução das safras, pois está 9,5% acima da safra anterior e 46,3% abaixo da safra posterior. Cumpre mencionar que na safra 1995/96, apesar do erro estar na quantidade de cana de fornecedores do estado de São Paulo, o resultado compromete também o volume de cana de fornecedores do Centro-Sul e do Brasil, pois ambos contêm nos seus números as quantidades de São Paulo.

Paralelamente à concentração agrícola no setor paulista, é interessante notar também um processo de concentração industrial³⁷. Tal fenômeno é captado de maneira ampla pelos números da Tabela 3.16. Considerando que, entre as safras 1995/96 e 2002/03, ocorreu uma redução de 9,2% no número de unidades processadoras acompanhado por um aumento de 23,4% na quantidade da cana moída (Tabela 3.12). Já com relação ao processo de diversificação produtiva, a Tabela 3.16 nos revela que em 1987/88 apenas 44,7% das empresas do setor em São Paulo produziam simultaneamente açúcar e álcool. Esse percentual se eleva para 76,5% em 2002/03, confirmando o aumento da diversificação da produção (integração horizontal) como estratégia adotada pelas empresas do setor nos anos 1990.

³⁷ Veiga Filho e Ramos (2006, p.52-55) apresentam uma análise dos dados de distribuição da cana processada por usinas e desatiliarias em São Paulo, abordando com mais detalhes e complexidade o processo de concentração industrial ocorrida no período em questão, para tanto os autores interpretam os dados utilizando os índices de desigualdade (Gini e Theil para avaliar a heterogeneidade) e de concentração técnica (Hirschman-Herfindahl, Rosenbluth e Entropia) entre as unidades produtivas.

Tabela 3.16 - Quantidades de destilarias autônomas, usinas com destilarias anexas e usinas de açúcar em operação no estado de São Paulo, nas safras 1987/88, 1995/96 e 2002/03

Safr	Número de unidades produtivas			
	Destilarias autônomas	Usinas c/ destilarias anexas	Usinas de açúcar	Total
1987/88	77	67	6	150
1995/96	48	78	5	131
2002/03	26	91	2	119

Fonte: Elaborado a partir de Veiga Filho e Ramos (2006, p. 53 e 56).

Em síntese, com a conformação de um novo ambiente institucional no período de 1990/91 a 1999/00, marcada pelo fim da administração estatal nos preços dos bens setoriais (cana, açúcar e álcool) e da prevalência das *regras do mercado*, os dados e a análise da evolução da agroindústria canavieira paulista evidenciam a ocorrência de mudanças importantes no setor, como a integração horizontal³⁸ e o aumento de escala produtiva. Por outro lado, não se percebeu modificações significativas numa das principais características estrutural desse setor, a integração vertical da produção (a contra face da concentração fundiária das usinas). Fato que pode ser compreendido tendo em vista os interesses dos agentes sociais que mais ampliaram seu poder econômico ao longo do período, contribuindo para uma certa inércia de algumas características da estrutura produtiva setorial.

Tabela 3.17 - Quantidade veículos (automóveis e comerciais leves) produzidos no Brasil por combustível (gasolina, álcool), nos quinquênios 1980-84, 1985-89, 1990-94, 1995-99

Quinquênio	Produção de automóveis e veículos comerciais leves	
	Gasolina	Álcool
1980-84	2.153.279	1.767.176
1985-89	1.529.678	2.765.400
1990-94	4.354.627	834.988
1995-99	7.546.469	62.254

³⁸ De acordo com Vian (2003, p. 30), a integração horizontal se dá, de modo geral, quando uma empresa produz e comercializa bens que utilizam as mesmas matérias primas ou dividem partes do mesmo processo de fabricação. No caso específico do setor agroindustrial canavieiro, um bom exemplo do crescimento de uma empresa através da integração horizontal é o processo de diversificação produtiva das destilarias autônomas de álcool que se tornaram usinas para também produzir o açúcar.

Fonte: Elaborado a partir do Anuário da Indústria Automobilística Brasileira Anfavea 2014, São Paulo, p. 62.

Importa ainda destacar que o setor agroindustrial canavieiro paulista entrou no século XXI com o número reduzido de agroindústrias (Tabela 3.16), quando comparado aos anos anteriores (1987/88 e 1995/96), além disso os dois principais produtos setorial (açúcar e álcool) enfrentavam graves dificuldades. De um lado, se deparava com a queda progressiva no consumo de álcool combustível e, de outro, com a baixa nos preços em dólar do açúcar para exportação (Tabela 3.13). Outra consideração a ser feita é que, de acordo com a Tabela 3.17, após alcançar o seu auge na segunda metade dos anos 1980, a frota de carros a álcool passou a sofrer uma diminuição crescente na década seguinte, em especial no quinquênio 1995-99. Em virtude disso, as expectativas não se mostravam muito animadoras para o mercado do álcool hidratado, pois havia a expectativa de que num futuro próximo o consumo do álcool se resumiria apenas ao anidro (usado na mistura com a gasolina). Assim, as perspectivas para o setor nacional como um todo e do paulista apontavam para um crescimento inferior tanto da sua produção como da sua estrutura produtiva.

3.4 Quarta fase: Retomada do Proálcool sobre novas bases

Conforme foi abordado nas linhas acima, o setor agroindustrial canavieiro paulista chegou ao século XXI com um horizonte nada promissor pela frente. Não obstante, a partir de 2001 e ainda mais após 2003, uma série de medidas governamentais associada a um novo ambiente econômico mundial criaram condições para a recuperação do dinamismo desse setor. Assim, merece destacar que no campo institucional foi aprovada a Lei 10.336 em 19 de dezembro de 2001, que instituiu a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)³⁹, e em 13 de maio de 2002 a Lei 10.453⁴⁰ (conhecida como Lei do Álcool). Tais leis estabeleceram uma tributação maior para a gasolina em relação ao álcool combustível, conseqüentemente aumentando a competitividade do último. Ademais estava previsto que uma parcela dos valores arrecadados poderia ser utilizada tanto para subsidiar preços, estocagem e transporte do álcool, como para a equalização de custos da cana de açúcar entre as regiões produtoras. É preciso mencionar também que a produção alcooleira nacional havia

³⁹ Conteúdo da publicação da Lei 10.336: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10336-19-dezembro-2001-428889-publicacaooriginal-1-pl.html>.

⁴⁰ Conteúdo da publicação da Lei 10.453: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10453-13-maio-2002-452545-normaactualizada-pl.html>.

sido beneficiada anteriormente com a aprovação da Lei 10.203⁴¹ de 22 de fevereiro de 2001, na medida em que foi dado maior flexibilidade ao Poder Executivo para fixar entre 20% e 24% o percentual de álcool anidro a ser misturado à gasolina, dependendo da disponibilidade do álcool do mercado (BACCARIN, 2005, p. 206-208).

Com a implementação das mencionadas medidas governamentais, no início da década de 2000, destinadas ao mercado do álcool combustível, o setor agroindustrial canavieiro nacional obteve um arranjo institucional bastante favorável. Considerando que a competitividade do álcool em relação a gasolina ganhou força de lei, garantindo uma fonte específica de recursos públicos para o financiamento não apenas da produção do álcool e da cana, mas também para formação de estoque e somado à obrigatoriedade de misturar no mínimo 20% do álcool anidro à gasolina.

Outro comentário a ser feito é que, naquele período, a formulação e a execução da política sucroalcooleira passaram a se concentrar junto ao Ministério da Agricultura da Pecuária e Abastecimento, considerando que a presidência e a secretaria do Conselho Interministerial do Álcool (CIMA) e o Departamento de Açúcar e Álcool haviam sido deslocados para aquele Ministério. Pelo fato desse órgão estar vinculado diretamente aos interesses agropecuários, as reivindicações dos empresários ganhavam mais chances de alcançar uma melhor repercussão nas decisões governamentais (BACCARIN, 2005, p. 217-218).

Paralelamente às alterações institucionais aqui referidas, testemunhou-se também mudanças na conjuntura que favoreceram o mercado para os produtos da agroindústria canavieira, contribuindo sobremaneira para o melhor desempenho do setor. Com o encarecimento do petróleo somado a questões ambientais⁴², alguns países⁴³ tomaram a

⁴¹ Conteúdo da publicação da Lei 10.203 dá nova redação aos arts. 9º e 12 da Lei 8.723, de 28/out/1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores, e dá outras providências: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10203-22-fevereiro-2001-350417-publicacaooriginal-1-pl.html>.

⁴² A partir dos anos 1980 as questões relativas ao aquecimento global, efeito estufa e mudança climática passaram a ocupar um lugar de destaque nas preocupações ambientais de diversos países. Com o objetivo explícito de mitigar a emissão de gases responsáveis por causar o efeito estufa, foi aprovada no Japão em 1997 uma proposta concreta para o início do processo de estabilização das emissões de gases do efeito estufa. Uma abordagem mais aprofundada a respeito do Protocolo de Kyoto e a sua relação com o setor agroindustrial canavieiro nacional pode ser consultada em Tetti (2002, p.199-212).

⁴³ Com relação ao aumento da demanda externa pelo álcool combustível nacional nos anos 2000 a Conab (2008, p.25-31) relata sobre os países que iniciam a introdução desse novo combustível na matriz energética e quais foram as suas diferentes motivações (ambiental, econômica e estratégica) além de estabelecer importância relativa dessas razões que varia de acordo com os interesses locais.

decisão de adicionar álcool à gasolina, o que acarretou um grande impulso nas exportações brasileiras de álcool. Para se ter uma ideia, as vendas externas do álcool brasileiro saltaram de 227,26 milhões de litros, em 2000, para 3.532,67 milhões de litros em 2007, um crescimento bastante expressivo da ordem de 1.454,46% (CONAB, 2008, p. 29). Concomitantemente, ocorreu uma forte escalada nos preços do petróleo associada a uma imprevisibilidade no padrão de comportamento do seu mercado. Assim, o valor médio anual do barril que em 2000 girava em torno de US\$ 27,55 subiu para um patamar de US\$ 69,07 em 2007, registrando uma alta de 150,7% (CONAB, 2008, p. 32). Com a valorização do petróleo o álcool combustível ganhou mais competitividade em relação à gasolina.

Voltando nossa atenção para o âmbito nacional, o fenômeno que mais contribuiu para o aquecimento do mercado do álcool combustível foi o lançamento no Brasil, em 2003, dos veículos *flex-fuel* (automóveis que poderiam ser abastecidos com álcool e/ou gasolina)⁴⁴. É possível constatar através da Tabela 3.18 a crescente participação dos veículos bicomcombustíveis na produção brasileira de veículos leves. Em 2006, a produção nacional de veículos *flex* já era predominante (cerca de 60,5%) e esse percentual aumentou ainda mais em 2010 (cerca de 80,1%). Desse modo, o consumo nacional de álcool combustível voltou a crescer a partir de 2001, atingindo 16,5 bilhões de litros em 2007 (BACCARIN, GEBARA e FACTORE, 2009, p. 1). Aqui é relevante registrar que o consumo brasileiro de álcool atingiu um volume de 23,2 bilhões de litros em 2010, sendo que desse total quase 70% era álcool hidratado (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA AGROENERGIA, 2012, p. 52).

Em consequência do aquecimento do consumo interno do álcool, somado ao aumento de suas exportações, verificou-se um novo impulso a sua produção não apenas em São Paulo, mas em todas as regiões produtoras. Quando comparamos os resultados das safras 2000/01 e 2010/11, a Tabela 3.19 evidencia o crescimento da produção total de álcool (anidro e hidratado) em São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil da ordem de 141,8%, 184,4% e 162,1%,

⁴⁴ De acordo com a Conab (2008, p.5-6), o lançamento dos veículos bicomcombustíveis foi, em parte, o resultado da preocupação de preservar o álcool como um combustível alternativo para os consumidores brasileiros, fazendo com que o governo e o setor produtivo buscassem alternativas para além das eventuais políticas de recuperação do prestígio dos veículos movidos a álcool, considerando a enorme desconfiança do consumidor desse combustível face à experiência negativa do passado (risco de descasamento entre as necessidades de consumo e a capacidade de produção). A saída encontrada pelos agentes públicos e privados envolvidos na discussão foi patrocinar o lançamento do veículo tipo *flex-fuel*. Para tanto, os técnicos oficiais das áreas afins da gestão da política alcooleira argumentaram junto a área fazendária do governo federal que era necessário fazer uma taxaçoão federal do novo tipo de veículo menor que de seus congêneres movidos a gasolina. Desse modo o consenso obtido levou a que o decreto federal regulamentando a matéria fosse publicado em julho de 2002 e, em março de 2003, foi feito o lançamento comercial do primeiro veículo dessa classe.

respectivamente. Isso significa que no estado de São Paulo esse aumento foi menor, não obstante a participação paulista na produção de álcool total brasileira permanecia alta na última safra (perto de 56,0%). Porém, quando analisados separadamente a produção de álcool hidratado e anidro conforme aponta os dados da Tabela 3.20, chama a atenção que o aumento mais expressivo se deu em relação ao hidratado (concorrente da gasolina). Nesse passo, o estado de São Paulo registrou um acréscimo bastante significativo (270,7%), embora tenha sido um pouco abaixo do aumento nacional (296,0%) e do Centro Sul (336,9%). Esses resultados permitem inferir que o aumento da demanda nacional pelo álcool hidratado no período contribuiu fortemente para impulsionar a expansão da produção alcooleira nacional. Cabe ainda observar que o advento do carro *flex* no Brasil aliado aos altos preços do petróleo no mercado mundial foram fundamentais para estimular a demanda interna pelo hidratado, tendo em vista que este combustível se apresentava bastante competitivo em relação à gasolina.

Tabela 3.18 - Quantidade de veículos (automóveis e comerciais leves) produzidos no Brasil por combustível (gasolina, álcool e bicombustível) (2003 a 2010)

Ano	Produção de automóveis e veículos comerciais leves		
	Gasolina	Álcool	Flex
2003	1.416.324	31.728	39.853
2004	1.499.118	49.796	282.706
2005	1.150.150	27.871	792.490
2006	815.849	339	1.249.481
2007	646.266	X	1.719.745
2008	534.949	X	1.984.941
2009	322.868	X	2.241.820
2010	560.348	X	2.256.158

Fonte: Elaborado a partir do Anuário da Indústria Automobilística Brasileira Anfavea 2014, São Paulo, p. 62.

Tabela 3.19 - Quantidade de cana moída, produção de açúcar e álcool total (hidratado e anidro) no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil (safra 2000/01 – 2010/11)

Safr	São Paulo			Centro-Sul			Brasil		
	Cana (mil t)	Açúcar (mil t)	Álcool (mil m ³)	Cana (mil t)	Açúcar (mil t)	Álcool (mil m ³)	Cana (mil t)	Açúcar (mil t)	Álcool (mil m ³)
2000/01 (1)	146.970	9.542	6.379	205.203	12.466	8.990	254.922	16.020	10.517
2001/02 (1)	176.012	12.145	7.078	243.505	15.748	10.108	292.329	18.994	11.468
2002/03 (1)	190.505	14.246	7.706	265.878	18.592	11.014	316.122	22.381	12.485
2003/04 (1)	206.514	15.215	8.751	297.121	20.452	12.916	357.111	24.944	14.640
2004/05 (1)	225.188	16.382	8.958	324.054	22.096	13.382	381.447	26.632	15.208
2005/06 (1)	241.223	17.189	10.002	334.137	22.406	14.299	382.482	26.214	15.808
2006/07 (1)	265.379	20.265	11.060	373.913	26.543	16.161	427.520	30.630	17.910
2007/08 (2)	297.136	19.429	13.351	431.233	26.472	20.253	495.843	31.298	22.446
2008/09 (2)	352.278	20.195	16.904	508.639	27.207	25.270	572.738	31.507	27.681
2009/10 (2)	362.645	20.815	14.919	541.200	28.639	23.674	601.431	32.950	25.679
2010/11 (2)	361.170	23.507	15.422	560.484	33.564	25.569	623.948	38.069	27.561

Fonte: (1) Elaborado a partir de Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, MAPA, 2007, p. 41-49.

(2) Elaborado a partir do Anuário Estatístico da Agroenergia, MAPA, 2015, p. 93-96.

Tabela 3.20 - Evolução das quantidades do álcool hidratado e do anidro produzidos no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil (2000/01– 2010/11)

Safr	Produção de álcool (m ³)					
	São Paulo		Centro-Sul		Brasil	
	Anidro	Hidratado	Anidro	Hidratado	Anidro	Hidratado
2000/01 (1)	3.528.710	2.849.911	4.766.597	4.223.720	5.584.730	4.932.805
2001/02 (1)	4.278.472	2.799.276	5.759.975	4.347.856	6.479.187	4.988.608
2002/03 (1)	4.651.283	3.054.998	6.263.405	4.750.880	7.009.063	5.476.363
2003/04 (1)	5.831.535	2.919.388	7.921.312	4.995.195	8.767.898	5.872.025
2004/05 (1)	5.198.584	3.758.981	7.194.513	6.187.610	8.172.488	7.035.421
2005/06 (1)	5.073.929	4.928.012	6.871.921	7.426.924	7.663.245	8.144.939
2006/07 (1)	5.060.237	5.999.876	7.113.749	9.047.176	8.081.661	9.828.161
2007/08 (2)	5.181.151	8.170.154	7.413.769	12.838.852	8.464.520	13.981.459
2008/09 (2)	6.255.962	10.648.077	8.541.557	16.728.683	9.630.481	18.050.758
2009/10 (2)	4.113.387	10.805.244	6.056.996	17.617.325	6.915.928	18.763.557
2010/11 (2)	4.857.709	10.564.524	7.117.468	18.451.666	8.027.283	19.533.465

Fonte: (1) Elaborado a partir de Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, MAPA, 2007, p. 41-49.

(2) Elaborado a partir do Anuário Estatístico da Agroenergia, MAPA, 2015, p. 93-96.

Já com relação ao mercado de açúcar, entre 2001 a 2004 o câmbio se apresentou favorável às exportações (BACCARIN, GEBARA e FACTORE, 2009, p. 1). Em 2005, como pode ser verificado na Tabela 3.13, os preços internacionais do produto superaram os US\$200,00/t, e ultrapassaram os US\$300,00/t em 2006. Como resultado, nesses dois anos o volume das exportações brasileiras de açúcar que já vinha num movimento crescente desde o

início da década ultrapassou a quantidade de 18 milhões de tonelada por ano para, finalmente, atingir um número excepcional de 28 milhões de tonelada em 2010. Há que considerar que a escalada nas exportações do açúcar brasileiro nos patamares acima relatados demandou que o setor nacional respondesse com uma expansão significativa da sua produção. Conforme a Tabela 3.19, quando comparada à evolução da produção açucareira entre 2000/01 e 2010/11, o estado de São Paulo registrou um aumento em torno de 146,4%, já o Centro-Sul apresentou o maior crescimento (169,2%) e o país como um todo elevou sua produção em 137,6%. Tal participação nos permite constatar que o aumento da produção de açúcar em São Paulo foi maior que do Brasil, porém menor que dos outros estados da região Centro-Sul, indicando que esses últimos foram os que mais se beneficiaram da expansão. Entretanto, na safra 2010/11, a produção paulista de açúcar correspondeu a 61,7% da produção em âmbito nacional.

É importante ainda mencionar que para sustentar a expansão setorial da produção de álcool e açúcar houve um avanço da produção canavieira no país que se mostrou fundamental. A Tabela 3.19 demonstra que na safra 2010/11 o estado de São Paulo processou 145,7% de cana a mais do que em 2000/01. Nesse mesmo intervalo o Centro-Sul registrou um crescimento de 173,1%, enquanto o Brasil aumentou em 144,8%. Esses números confirmam que a expansão setorial foi maior nos estados da região Centro-Sul como um todo do que no estado de São Paulo em particular. Mas, é relevante o fato de que o setor paulista respondeu sozinho por 57,9% do processamento nacional de cana de açúcar na safra de 2010/11.

Com efeito, a produção canavieira em São Paulo, no decorrer da década de 2000, se destacava como sendo o principal produto da agropecuária estadual. Desse modo, em 2010, a participação da cana de açúcar no valor total da produção florestal e agropecuária do estado chegou a representar 43,6% desse total e no ano seguinte atingiu os 44,3% (TSUNECHIRO et al, 2012, p. 5).

Outro reflexo da expansão canavieira paulista no período analisado é a evolução da área em hectares (ha) de cana colhida no estado de São Paulo. Entre os anos 2000 e 2009, conforme o Ipea⁴⁵, a área colhida com cana no estado saltou de 2,48 milhões de hectares para 4,78 milhões, um crescimento de 92,7% em nove anos. Com relação ao percentual de participação do estado no total da área nacional colhida com cana houve um aumento de 51,7% para 55,4% em 2000 e 2009, respectivamente.

⁴⁵ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apresenta os dados da área total colhida de cana em hectares por estado no Brasil e pode ser consultada através do site: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

No que diz respeito à produtividade agrícola, é relevante notar que a produção canavieira paulista registrou um patamar acima da nacional. Para se ter uma ideia, em 2000 a produtividade no estado de São Paulo foi de 76,04 t/ha, ao passo que no Brasil ficou em 67,88 t/ha. Já em 2009 verificou-se o aumento na produtividade paulista e na do país em 85,68 t/ha e 74,05 t/ha, respectivamente (OLIVETTE et al, 2011, p. 45-46).

Contudo, é preciso considerar que tal crescimento vertiginoso da produção nacional de cana observado no decorrer da década de 2000 contou com a contribuição do avanço da mecanização da colheita⁴⁶. Nesse sentido, de acordo com Neves e Conejero (2010, p. 28), devido ao aumento das pressões ambientais, foi implementada a Lei nº 11.241 de 19 de setembro de 2002, que regulamentou sobre a eliminação gradativa da queima de cana no estado. Contudo, quando se elimina a queima torna-se necessário mecanizar a colheita.

Os autores relatam que em 2007 o setor de São Paulo sinalizou que seria o primeiro a eliminar a queima no país. Isso se deve ao fato de que grande parte das usinas paulistas e seus fornecedores aderiram ao Protocolo Ambiental⁴⁷ proposto pela Unica e pelo governo do estado de São Paulo. Como resultado, a mecanização da colheita de cana em São Paulo atingiu já na safra de 2008/09 uma participação de 49,1% do total da área colhida. Em termos econômicos, uma colhedeira substitui de 80 a 100 cortadores e possui capacidade de colher em torno de 500 toneladas de cana por dia. Se, por um lado a mecanização gera evidentes benefícios ambientais e econômicos, por outro, o alto custo da colhedeira representa um desafio para o pequeno e médio produtor de cana, considerando tratar-se de um investimento acima da capacidade da grande maioria dos fornecedores de São Paulo. Há que considerar

⁴⁶ A mecanização elimina a necessidade de queima das folhas e ponteiros da cana de açúcar, um procedimento adotado para facilitar o corte manual da planta. A colheita de cana de açúcar crua, efetuada com o uso de colhedoras mecânicas, cresce ano após ano no Brasil. Além de aplacar as emissões de gases do efeito estufa (GEE's) geradas pela queimada, o processo de colheita mecanizada deixa no campo uma cobertura de folhas, o que contribui ainda mais para as baixas perdas de solo e coíbe o crescimento de ervas daninhas diminuindo o uso de herbicidas (NEVES e CONEJERO, 2010, p. 28).

⁴⁷ Esse documento foi assinado em 2007 pelo governador de São Paulo, pelos secretários de estado do Meio Ambiente e de Agricultura e Abastecimento e pelos presidentes da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica) e da Organização de Plantadores de Cana da Região Centro-Sul do Brasil (Orplana). O Protocolo Agroambiental visa reconhecer e premiar as boas práticas ambientais do setor sucroenergético com um certificado de conformidade, renovado anualmente. Por meio da publicidade do certificado concedido às unidades agroindustriais e às associações de fornecedores de cana, o Protocolo influencia na imagem das usinas e associações frente ao mercado interno e externo, determinando um padrão positivo de planos e metas de adequação ambiental a ser seguido. O instrumento cobre alguns dos principais pontos de redução de impactos da cultura. Entre eles, a antecipação dos prazos de eliminação da queima da palha da cana, a proteção dos remanescentes florestais de nascentes e de matas ciliares, o controle das erosões e melhores práticas de uso do solo, o adequado gerenciamento das embalagens de agrotóxicos, além da redução de consumo de água na etapa industrial (UNICA, 2018).

também o impacto social gerado pela eliminação de muitos postos de trabalhos dos cortadores de cana⁴⁸ (NEVES e CONEJERO, 2010, p. 29-30).

É importante esclarecer que esse novo ciclo de expansão nacional de cana de açúcar estava pautado nas variáveis que permeiam as preocupações com a geração e uso de energia relacionado aos aspectos ambientais, sociais e econômicos. Nesse sentido, a produção de etanol está condizente com a necessidade de redução das emissões dos gases de efeito estufa, bem como a busca pela eficiência na utilização dos recursos naturais, dada pelo melhor aproveitamento dos mesmos sem comprometer os ecossistemas. Assim, além da produção de álcool e açúcar, ganha destaque a utilização de subprodutos da agroindústria canavieira como a vinhaça, o bagaço e a palha para geração de energia elétrica, produção de rações e aplicação químicas (OLIVETTE et al, 2011, p. 45-46).

Portanto, a expansão constatada do setor paulista na primeira década do século XXI veio acompanhada de novas exigências e normas relacionadas à questão ambiental. Entre os novos marcos regulatórios, cabe salientar o zoneamento agroambiental⁴⁹ estabelecido em 2008 para regulamentar a agroindústria canavieira no estado de São Paulo. Na sequência, em 2009, foi definido o zoneamento agroambiental da cana de açúcar para o Brasil com os critérios para disciplinar e organizar a expansão e ocupação do solo pela atividade canavieira afim de definir o parâmetro para o planejamento de políticas públicas com responsabilidade socioambiental (OLIVETTE et al, 2011, p. 51).

⁴⁸ A respeito dos desafios e impactos gerados pelo avanço da mecanização da colheita da cana no estado de São Paulo é relevante as considerações de Moraes (2007, p. 605-619). Para essa autora, a questão que emerge é que a mecanização da colheita traz impactos negativos sobre o número de empregados da lavoura canavieira. Pois, apesar de criar oportunidades para profissionais mais qualificados, reduz, em maior proporção, a demanda dos empregados de baixa escolaridade, expulsando-os da atividade. Este fato evidencia a necessidade de alfabetização, qualificação e treinamento desta mão-de-obra para exercer atividades que demandam maior escolaridade.

⁴⁹ Conforme a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo em seu site: <http://www2.ambiente.sp.gov.br/etanolverde/zoneamento-agroambiental>, o zoneamento agroambiental da cana-de-açúcar no estado de São Paulo (ZAA) foi estabelecido em 18 de setembro de 2008, através de uma parceria entre as Secretarias do Meio Ambiente e da Agricultura e Abastecimento do Estado com o principal objetivo de disciplinar e organizar a expansão e ocupação do solo pelo setor sucroenergético, além de subsidiar a elaboração de políticas públicas voltadas para as questões relacionadas ao setor. Utilizando bases de dados sobre condições climáticas, qualidade do ar, relevo, solo, disponibilidade e qualidade de águas superficiais e subterrâneas, unidades de conservação existentes e indicadas, incluindo áreas de proteção ambiental e fragmentos florestais para incremento da conectividade, foi criado um mapa único (presente no site da Secretaria do Meio Ambiente), que indica áreas adequadas e inadequadas para o cultivo de cana, e regula a ocupação das terras, a instalação e ampliação de unidades agroindustriais.

Não podemos, contudo, desvincular os acontecimentos políticos e econômicos que condicionaram os rumos da economia brasileira ao longo dos anos 2000 do desempenho desse setor, tanto no âmbito nacional como no âmbito do estado de São Paulo.

Os anos Lula (2003-2010) foram acompanhados por novas definições acerca do papel do Brasil no mundo, alterando a percepção tanto interna como externa ao país. Nesse sentido a combinação de alguns fatores foram fundamentais para a configuração dessa nova realidade: verificou-se a crescente importância da economia chinesa no mundo. De fato, a China com suas altas taxas de crescimento passou a ter um peso crescente na economia e na demanda mundiais. Assim, a influência do dinamismo chinês sobre nosso país aumentou ao longo dos anos 2000 na medida em que impulsionaram a demanda dos produtos brasileiros. Em 2010, a demanda chinesa sobre nossas exportações havia alcançado um percentual de 15%, enquanto que nossas exportações para os Estados Unidos diminuíram para menos de 10% do total, um resultado que refletia, em parte, as mudanças geopolíticas ocorridas no período. (GIANBIAGI, 2011, p. 225-226).

É necessário esclarecer que na década de 2000 a emergência econômica da China foi acompanhada por outros países asiáticos e, em específico, da Índia, fazendo com que centenas de milhões de pessoas tivessem acesso ao mercado de consumo de massas e dessa forma abria um horizonte de expansão para muitos de nossos produtos básicos como a soja dentre outros com algum grau de elaboração no qual o Brasil tinha alguma vantagem comparativa. Vale destacar o exemplo do papel e celulose ou do complexo de carnes, setores onde o Brasil passou a exercer um papel de liderança no comércio mundial (GIAMBIAGI, 2011, p. 226-227).

Para o caso específico do setor agroindustrial canavieiro do país, observou-se uma combinação de fatores que deram impulso renovado à produção alcooleira na década de 2000. De acordo com Giambiagi (2011):

No que se refere aos biocombustíveis, eles se tornaram muito relevantes no debate mundial na década de 2000, devido à combinação de três fenômenos. Um, o repique dos preços do petróleo na década, flertando frequentemente com o nível de US\$ 100, em claro contraste com os níveis baixos de preço que perduraram durante muitos anos, o que estimulou a procura de fontes alternativas. Dois, a crescente percepção de que o mundo padecia de um “risco ambiental” associado a uma civilização excessivamente poluente. E três, a preocupação, exacerbada após os atentados terroristas de 2001 nos EUA e a intervenção norte-americana na Guerra do Iraque, com o fato de que os grandes produtores de petróleo se encontravam em países vistos, sob a ótica das potências ocidentais, como problemáticos. A isso se adicionou, no caso do Brasil, o amadurecimento de pesquisas de longa duração realizadas pela Embrapa. Todos esses fatores, combinados com o benefício natural decorrente do fato de que, pelas condições do solo e do clima, o país

encontrava-se em situação privilegiada como produtor de combustíveis derivados da cana-de-açúcar com grande rendimento e baixo custo, colocaram o Brasil no centro dessa discussão de interesse mundial, com o aparecimento de um horizonte de perspectivas muito promissoras para a exploração dos biocombustíveis. (GIAMBIAGI, 2011, p. 277)

Com base no que expusemos até aqui, percebe-se que o setor agroindustrial canavieiro no Brasil apresentou uma expansão significativa entre 2000/01 e 2010/11. O maior índice dessa expansão setorial foi verificado na região Centro Sul. No caso particular de São Paulo, embora esse percentual tenha sido menor que dos outros estados do Centro Sul, o setor paulista registrou aumento expressivo de sua produção, amplamente favorecido por um conjunto de fatores que criaram as condições necessárias para sua expansão⁵⁰, fundamentalmente em novas regiões⁵¹ do estado. Assim, o setor em São Paulo foi capaz de responder a crescente demanda de álcool e açúcar no período em questão, ampliando significativamente a sua produção de cana, açúcar e álcool. Além disso, não podemos desconsiderar o fato de que no final do período (2010/11) a agroindústria canavieira paulista foi responsável isoladamente pelo processamento de quase 60,0% da produção canavieira nacional.

⁵⁰ A expansão do setor paulista encontra explicações em Olivette et al (2011, p.47) quando afirmam que o estado de São Paulo reúne as condições ambientais e climáticas favoráveis ao cultivo da cana e ao grau de concentração de sacarose; outro fator que contribui é a dinâmica organizacional e tecnológica que envolve a produção agrícola e industrial do estado. Nesse contexto, não se surpreende que 92% das novas áreas de produção e das novas usinas estão sendo instaladas no estado de São Paulo e em regiões dos estados vizinhos como Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, além de Goiás.

⁵¹ Segundo Olivette et al (2011, p.50), em 2000 a área plantada nas regiões consideradas pelos autores de tradicionais (Piracicaba, Ribeirão Preto, Jaboticabal, Limeira, Jaú, Catanduva e Araraquara) era equivalente a cerca de 48% do total plantado em todo o estado, em 2009 esse percentual caiu para 32% da área plantada. Essa mudança encontra referências no início da década de 2000 e na expansão da cultura nas chamadas *novas áreas*. Embora a produção paulista de cana-de-açúcar se encontra presente em praticamente todas as regiões do estado de São Paulo, as novas áreas agrupam regiões que já abrigavam lavouras de cana e outras onde a produção estava reservada em pequenas áreas. A dinâmica de expansão das lavouras paulistas de cana-de-açúcar encontra abrigo fundamentalmente na região oeste do estado.

Tabela 3.21 - Participação da cana própria e de fornecedores no total de cana moída pelas unidades produtoras (açúcar e álcool), no estado de São Paulo, no Centro-Sul e no Brasil, (safra 1990/91 – 2010/11)

Safr	Cana moída (mil t)					
	São Paulo		Centro-Sul		Brasil	
	Própria	Fornecedores	Própria	Fornecedores	Própria	Fornecedores
2000/01 (1)	96.590	50.379	141.851	63.352	173.561	81.362
2001/02 (1)	108.211	67.801	160.770	82.735	191.937	100.392
2002/03 (1)	113.416	77.089	168.719	97.159	200.894	115.227
2003/04 (1)	129.255	77.258	193.371	103.750	228.429	128.682
2004/05 (1)	127.273	97.915	198.198	125.856	230.725	150.722
2005/06 (1)	138.548	102.674	202.619	131.518	232.462	150.020
2006/07 (1)	152.039	113.340	226.082	147.831	259.737	167.783
2007/08 (2)	157.273	139.863	244.234	187.000	284.568	211.275
2008/09 (2)	179.386	172.891	277.856	230.782	317.180	255.558
2009/10 (2)	191.655	170.990	304.682	236.518	342.577	258.854
2010/11 (2)	197.882	163.287	332.140	228.344	372.911	251.036

Fonte: (1) Elaborado a partir de Balanço Nacional da Cana de Açúcar e Agroenergia, MAPA, 2007, p. 41-49.

(2) Elaborado a partir do Anuário Estatístico da Agroenergia, MAPA, 2015, p. 93-96.

Contudo, nosso interesse aqui é verificar se o rápido crescimento da capacidade produtiva e da produção sucroalcooleira constatado no período em questão (2000/01 a 2010/11) veio acompanhado de modificações relevantes na estrutura produtiva fundamentalmente no que se refere à integração vertical entre agroindústria paulista e produção de cana-de-açúcar.

No que diz respeito à evolução da integração das atividades agrícolas e industrial (integração vertical), é interessante notar que a partir da retomada da expansão da produção canavieira na safra 2000/01 ocorre uma perda na participação da cana própria no total dessa matéria prima moída pelas agroindústrias paulistas (Tabela 3.21). Tal diminuição também pode ser verificada, mas em menor intensidade no setor nacional e do Centro Sul. Desse modo, conforme os valores da Tabela 3.21, constata-se que a participação da cana própria moída no estado de São Paulo em 2000/01 (65,7%) passou a registrar uma queda paulatina até atingir o percentual de 50,9% (mais baixo da década) na safra 2008/09 para então voltar a crescer e alcançar um percentual de 54,8% no último ano do intervalo (2010/11).

Uma provável explicação para tal fato está associada ao próprio ritmo intenso de crescimento da produção setorial após 2000, trazendo dificuldades às unidades industriais em adquirirem rapidamente a quantidade adicional de terras para cultivo de novos canaviais. É possível também que nesse período as empresas tenham priorizado investir o seu capital na ampliação ou instalação das agroindústrias ao invés de comprar mais terras. Pode-se ainda

aventar que se estabeleceu novos arranjos empresariais mais propensos a investir na atividade industrial, especialmente de álcool, do que no agrícola.

O fato é que o intenso crescimento da estrutura produtiva setorial e da sua produção parece ter contribuído para diminuição do nível de integração vertical entre a safra 2000/01 e 2010/11, embora tenha atingido seu nível mais baixo em 2008/09 sempre se manteve acima de 50,0% e voltou a subir nas safras seguintes.

Ademais na safra 2010/11, segundo os dados da Conab (2013 p. 16), o estado de São Paulo registrou um total de 177 unidades industriais processadoras de cana, esse número quando comparado às 119 unidades existentes na safra 2002/03 (Tabela 3.16) revela um acréscimo de 48,7%. Nesse mesmo período, o crescimento da produção média (volume de cana processada, de açúcar e de álcool) foi ainda maior. Em 2010/11, o processamento da cana foi 89,6% superior a 2002/03, já a produção de açúcar cresceu 65,0% e do álcool chegou a dobrar nesse intervalo (Tabela 3.19). Um resultado que, grosso modo, aponta para um aprofundamento da concentração industrial no setor paulista entre as safras 2002/03 e 2010/11 e permite supor que tenha ocorrido ampliação de algumas unidades existentes além dos ganhos de produtividade.

Corroborar com essa suposição o fato de que ao longo da década de 2000 ocorreu a intensificação do processo de fusões e aquisições (F&A) para garantir a expansão do setor. Para efeito de comparação, de acordo com Baccarin, Gebara e Factore (2009, p. 7), entre 1996 e 1999 foi registrado apenas sete F&A de empresas do setor em toda a região Centro Sul, menos que duas por ano. Por outro lado, entre 2000 e 2007, o número de F&A saltou para 80, com uma média anual de 10. Segundo os autores, com o aumento de unidades agroindustriais e a intensificação das F&A verificou-se algumas mudanças na conformação dos grupos empresariais. Para citar um exemplo, o Grupo Cosan apresentou o maior número de F&A; essa empresa que já possuía 6 unidades produtivas em 2000 aumentou para 17 na safra 2006/2007. Os autores ainda ressaltam que no decorrer da década observou-se o crescimento da importância daqueles grupos que tinham sob seu controle duas ou mais agroindústrias, apontando para um aumento da concentração econômica do setor.

Com relação à presença do capital estrangeiro no setor agroindustrial canavieiro do Brasil, segundo Guedes e Gianotti (2009, p. 56-59), entre 1999 e 2007 foi registrada uma média anual de U\$899 milhões referente à entrada direta de capital estrangeiro no setor nacional. Embora a entrada tenha sido contínua, verificou-se dois picos de ingresso: um em 2000 e outro em 2007. Esse capital se concentrou no setor do Centro Sul (o estado de São Paulo recebeu o maior volume de investimentos). Sua entrada se deu por meio de aquisições e

associações com as empresas nacionais, uma estratégia para minimizar os riscos de aprendizagem e mercado, reproduzindo, portanto, a lógica de produção do setor nacional. Nesse sentido, a presença de investimento estrangeiro direto (IED) na agroindústria canavieira do país de forma geral e de São Paulo em específico não contribuiu para que houvesse modificações significativas na estrutura produtiva do setor durante sua expansão nos anos 2000. Não obstante, os autores reconhecem que não foi desprezível a mudança de nacionalidade dos proprietários dos ativos dessa agroindústria, contribuindo de forma decisiva para o movimento de internacionalização do setor e para a desnacionalização dos seus ativos patrimoniais, inclusive a terra, entre 2000 e 2007.

As mudanças na estrutura das agroindústrias entre 2000/01 e 2010/11 aqui abordadas foram fundamentais para que se realizasse a expansão produtiva setorial na magnitude observada. Entretanto, mesmo com algumas modificações na configuração ocorridas nos grupos empresariais do setor, não existe evidências de que as agroindústrias paulistas deixaram de controlar diretamente a maior parte da produção de cana-de-açúcar. Essa constatação fica ainda mais evidente quando se tem em conta a concentração agrícola das unidades agroindustriais subjacentes ao processamento de matérias-primas. Tal resultado é favorável às evidências históricas da concentração econômica e social da relação lavoura-processamento de cana no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho preocupou-se em analisar os dados sobre a evolução da estrutura produtiva da agroindústria canavieira no estado de São Paulo, de 1933 a 2010, procurando mensurar a dimensão de sua expansão no contexto nacional e regional, além de identificar as transformações e/ou manutenção de suas características estruturais. A principal delas é a integração entre as atividades agrícola e industrial, um fenômeno que marca historicamente o setor tanto em São Paulo como no Brasil e pode ser avaliado como o reflexo imediato do processo de concentração fundiária pelas unidades fabris assentado no expansionismo agrário.

Num primeiro momento, conclui-se que a intervenção estatal na agroindústria canavieira do Brasil, através da criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), teve a clara intenção de conter a expansão da produção paulista, que vinha ocorrendo em ritmo bastante acelerado desde o início do século XX, mas principalmente após a Crise de 1929. Os resultados dessa política, visando à desaceleração do ritmo paulista, surtiu algum efeito, mas no longo prazo não se mostrou efetiva.

A deflagração do conflito bélico em 1939 gerou as condições necessárias para a expansão da produção açucareira em São Paulo, na medida que o estado tinha justificativas para reivindicar o aumento de sua cota de produção de açúcar junto ao IAA. Desse modo, constatou-se que com o fim da Segunda Guerra, e especialmente após a derrocada do Estado Novo, houve uma maior intensificação da retomada da expansão açucareira em São Paulo. Neste período, verifica-se a constituição de usinas cujos proprietários, embalados pelo discurso liberalizante em relação à economia brasileira, pressionaram a autarquia a abrir brechas na legislação, permitindo que uma boa quantidade dos pequenos engenhos constituídos no período da guerra fosse transformada em usinas.

Assim, entre as safras de 1945/46 e 1959/60, houve grande aumento do número de usinas em São Paulo. Contudo, identificamos também neste período um processo de desconcentração industrial. Importa ressaltar que essa desconcentração se processou principalmente entre 1945/46 e 1949/50, chegando a apresentar uma diminuição em termos absolutos na produção média de açúcar em relação ao primeiro ano, coincidindo com a fase de predomínio das usinas de menor porte. Porém, entre as safras 1950/51 e 1959/60, houve recuperação da produção média que, por sua vez, guarda relação com o crescimento da participação relativa das usinas de maior porte, indicando, para essa última fase, um movimento progressivo de concentração da produção industrial.

Outra constatação importante refere-se à supremacia da produção da agroindústria canavieira paulista, já evidente na primeira metade dos anos 1950, que acabou por se consolidar na segunda metade da década. Assim, a consolidação da hegemonia do setor agro canavieiro paulista encontra explicações na expansão da indústria de bens de consumo nas camadas urbanas que, por sua vez, estava inserida no mencionado processo de aprofundamento da industrialização liderado por São Paulo.

A característica principal da evolução da agroindústria canavieira paulista verificada entre 1960 e 1974 foi a sua não submissão ao “desenvolvimento equilibrado” que a orientação da intervenção estatal vinha buscando. Essa orientação já havia dado sinais de fraqueza, mas foi com o endurecimento do regime militar no Brasil que ela foi abandonada, implementando-se uma orientação concentracionista nas medidas do IAA, concretizadas no plano de racionalização e modernização do setor implementado entre 1969 e 1973. Isso foi captado pela significativa expansão da produção de açúcar durante a primeira metade dos anos 1970, marcada pela ampliação das bases produtivas das usinas e do seu auto abastecimento, que resultaram tanto em uma concentração fundiária como em uma concentração fabril. Dessa forma, ocorreu simultaneamente a elevação da produção e a diminuição do número de usinas.

Não obstante, a expansão do parque industrial açucareiro paulista se deparou em meados da década de 1970 com uma queda expressiva dos preços internacionais do produto, fato que levou sua capacidade produtiva a operar com ociosidade. Em decorrência disso, houve pressões políticas dos empresários para encontrar soluções às dificuldades enfrentadas pela agroindústria açucareira. Paralelamente, ocorreu a crise do petróleo, cujos preços quadruplicaram no mercado mundial trazendo graves consequências para a economia nacional. As crises do petróleo e da agroindústria açucareira contribuíram para viabilizar a implantação do Programa Nacional do Álcool em 1975, assentado em amplas subvenções do governo. Com o Proálcool, a produção de etanol tornou-se o elemento dinâmico daquela agroindústria e, a partir desse momento, a produção setorial passou a ter um caráter evidentemente sucroalcooleiro.

A primeira fase do Proálcool tem início em 1975 e vai até o segundo choque do petróleo, em 1979. Neste intervalo, verificou-se uma expansão moderada do setor, estimulada pelos incentivos dados à produção de álcool anidro e cujo objetivo era utiliza-lo na mistura com gasolina como forma de economizar divisas com a importação do petróleo. Tal expansão se deu com base na implantação ou ampliação de destilarias anexas às usinas de açúcar, com o propósito claro de aproveitar a capacidade produtiva ociosa das usinas devido ao desaquecimento do mercado mundial de açúcar na segunda metade dos anos 1970. Outro fato

relevante é que nessa fase a expansão foi acompanhada por um aumento na produção agrícola tanto das usinas quanto dos fornecedores, portanto, verificou-se uma diminuição da integração vertical das unidades agroindustriais por conta do rápido crescimento da produção setorial, embora tenha sido mantido o predomínio do processamento de cana própria pelas unidades industriais.

A segunda fase do Proálcool vai de 1980, motivada pelo segundo choque do petróleo, a 1990, ano marcado pela falta de etanol hidratado nos postos de abastecimento. Nessa fase, o programa atingiu seu apogeu na primeira metade dos anos 1980, seguido pela desaceleração e crise até o final do período. A característica mais saliente dos cinco primeiros anos da década de 1980 foi o expressivo crescimento do setor em São Paulo, assentado no aumento da produção do álcool hidratado acompanhado pelo crescimento das destilarias autônomas. Nesse período do Proálcool registrou-se um aumento da produção de cana própria contribuindo para aprofundar o grau de verticalização no setor. Contudo, o quinquênio seguinte corresponde ao início da desaceleração do Programa como reflexo dos efeitos da crise fiscal do estado brasileiro que se agravou devido aos baixos preços internacionais do petróleo. Como resultado, a produção setorial paulista ficou praticamente estagnada. Mas, o que se constata também é que a conturbada década de 1980 denotou um aprofundamento das características do padrão de constituição e de crescimento da produção do setor agroindustrial canavieiro paulista. Vale dizer que tanto no apogeu do Proálcool como na sua crise não se observou qualquer alteração importante na estrutura produtiva setorial relativa à integração vertical das unidades processadoras de cana.

A terceira fase, iniciada em 1990, estende-se até a crise de superprodução de álcool em 1999. Nela destacamos a paulatina desregulamentação governamental do setor com a retirada gradual da intervenção do Estado na produção e nos mercados dos produtos setoriais, um movimento que se mostrou coerente com as mudanças institucionais em torno do Estado a partir da eleição do presidente Fernando Collor de Melo. Como resultado verifica-se que, na década de 1990, o novo ambiente institucional provocou o surgimento de uma nova dinâmica setorial, com a ruptura do paradigma subvencionista e a adoção do paradigma tecnológico pelas empresas como modelo preponderante de sobrevivência num ambiente de concorrência de mercado. Constata-se que, durante toda a década, ocorreram mudanças importantes no setor paulista, como a integração horizontal e o aumento de escala produtiva.

Se, por um lado, o novo ambiente institucional que emerge na década de 1990 provocou importantes modificações no setor paulista, por outro, não se percebeu transformações relevantes na histórica característica estrutural desse setor, a integração

vertical da produção, tendo em vista que a sua permanência atendeu aos interesses dos agentes sociais que mais ampliaram seu poder econômico ao longo do período.

A quarta fase, após 2000, foi balizada pelo fim do processo intervencionista no setor nacional para uma outra ordem em estruturação na economia brasileira com novas formas de acesso ao poder estatal e ao mercado. Nesta fase, constatamos que a agroindústria canavieira paulista passou por um ajuste setorial de mudanças organizacionais e produtivas decorrente da renovação do Proálcool, lançamento dos veículos flex fuel e surgimento do interesse internacional na produção brasileira de álcool associado ao aumento da participação do Brasil no mercado externo de açúcar. Contudo, aparentemente não ocorreram modificações na relação unidade industrial e agrícola, marcada pelo absoluto predomínio do processamento de cana produzida pela agroindústria e que, portanto, reforça o aspecto de concentração fundiária do setor.

Com base nas informações e nos dados levantados neste trabalho foi possível notar que mesmo após o Proálcool, cuja ampliação do mercado alcooleiro abriu espaço considerável para entrada de novos agentes no setor, chama atenção o absoluto predomínio da moagem de cana procedente das propriedades fundiárias dos usineiros ou detentores das destilarias autônomas, embora com oscilações na sua intensidade. Assim, diante dos altos e baixos pelo qual o Proálcool passou, percebe-se que ao longo de todo o período entre 1975 e 2010 não houve mudança significativa na histórica predominância da produção integrada da lavoura com a atividade industrial.

Ao longo da pesquisa foi possível constatar que a atividade agroindustrial canavieira se apresenta concentrada no estado de São Paulo como decorrência do próprio modelo de expansão da economia brasileira, impulsionada pelo processo de industrialização. Porém, no decorrer de todo período abordado, o setor paulista manteve a secular característica estrutural, qual seja, a de integração produtiva entre a unidade industrial e o cultivo da cana. Sobre esse processo, entretanto, faz-se necessário realizar ainda uma crítica mais aprofundada.

Por fim, uma leitura possível a respeito das condições que contribuíram para a constante concentração fundiária do setor agroindustrial canavieiro paulista aqui assinalada é o fato de que tal dinâmica está inserida num movimento muito maior que se refere à própria evolução histórica do capitalismo excludente brasileiro e de seus desdobramentos, tema para um exercício reflexivo em trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGORA, o petróleo ameaça o Proálcool. O Estado de São Paulo, São Paulo, 16 fev. 1986, p. 49.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES - ANFAVEA. Anuário da Indústria Automobilística Brasileira, São Paulo, 2014, p. 62. Disponível em: < <http://www.virapagina.com.br/anfavea2014>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BACCARIN, J. G. **A Desregulamentação e o Desempenho do Complexo Sucroalcooleiro no Brasil**. Tese de Doutorado. São Carlos, UFSCAR, 2005.

_____. e GEBARA, J. J.; FACTORE, C. O. Concentração e Integração Vertical do Setor Sucroalcooleiro no Centro-Sul do Brasil, entre 2000 e 2007. **Revista Informações Econômicas**, SP, v.39, n.3, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/IE/2009/tec2-0309.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BELIK, W. **Agroindústria processadora e política econômica**. Tese de Doutorado. Campinas. Instituto de Economia, Unicamp, 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9827-10-setembro-1946-457462-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto nº 76.593 de 14/nov/1975**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76593-14-novembro-1975-425253-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 mar 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto nº 99.240 de 7/abr/1990**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/130456.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei 10.203 de 22/fev/2001**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10203-22-fevereiro-2001-350417-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei 10.336 de 19/dez/2001**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10336-19-dezembro-2001-428889-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 20 mai. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei 10.453 de 13/mai/2002**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10453-13-maio-2002-452545-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em 20 mai. 2018.

CANABRAVA, A.P. **História Econômica: Estudos e Pesquisa**. São Paulo. Editora Hucitec, 2005.

CARLI, G. de. O Açúcar na Formação Econômica do Brasil. **Anuário Açucareiro**, Rio de Janeiro, p.7-70, 1936.

_____. **Gênese e Evolução da Indústria Açucareira em São Paulo**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1943.

CARVALHO, F. C., et al. Estudo da integração vertical na agroindústria sucroalcooleira no estado de São Paulo, 1970-92. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.40, p. 157-182, 1993.

CASTRO, L. B. **Esperança, frustração e aprendizado: a história da nova república (1985-1989)**. In: GIANBIAGI, F., et al. (Orgs.). Economia brasileira contemporânea (1945-2010). Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011, p. 97 e 130.

CASTRO, L. B. **Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994)**. In: GIANBIAGI, F., et al. (Orgs.). Economia brasileira contemporânea (1945-2010). Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011, p. 131 e 164.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. O Etanol como um Novo Combustível Universal: Análise Estatística e Projeção do Consumo Doméstico e Exportação do Etanol Brasileiro no Período 2006 a 2011. Brasília. 2008. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia/arquivos-etanol-como-um-novo-combustivel-universal-conab/o-etanol-como-um-novo-combustivel-universal-conab.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. Perfil do Setor do Açúcar e do Etanol no Brasil: Safra 2010/2011. Brasília. 2013. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/cana/perfil-do-setor-sucroalcooleiro>. Acesso em: 25 jun. 2018.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. Perfil do Setor do Açúcar e do Etanol no Brasil edição para a Safra 2012/13. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/index.php/info-agro/safras/cana/perfil-do-setor-sucroalcooleiro>. Acesso em: 20 jun. 2018.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. Acompanhamento da Safra Brasileira: Cana de Açúcar. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.conab.gov.br/component/k2/item/download/17026_e0504d08aca77ee13e86c2e7e7f43424. Acesso em: 22 jun. 2018.

CRUZ, M.G.; GUERREIRO, E.; RAIHER, A.P. A evolução da produção de etanol no Brasil, no período de 1975 a 2009. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza – CE, v. 43, nº 4, p. 141-159, out-dez 2012.
Disponível em: https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1342. Acesso em: 15 mai. 2018.

DELGADO, G.C. **Capital e Política Agrária no Brasil: 1930-1980**. In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (Orgs) História Econômica do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 209-226.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. A crise econômica mundial e as turbulências recentes. Nota Técnica, n. 104,

ago. 2011. Disponível em: <<http://fsindical-rs.org.br/noticias/arquivos/notaTec104CriseEconomica.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

EID, F. Progresso técnico na agroindústria sucroalcooleira. **Informações Econômicas**. São Paulo, v.26, n.5, p. 29-38, mai. 1996. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

EISENBERG, P. L. **Modernização sem mudança**: a indústria açucareira em Pernambuco 1840-1910. Campinas: Paz e Terra/UNICAMP, 1977.

EMPRESÁRIO acha rentabilidade duvidosa. O Estado de São Paulo, São Paulo, 20 mai. 1984, p. 48.

ETILENO atrai as atenções. O Estado de São Paulo, São Paulo, 6 jul. 1975, p. 51.

FERLINI, V.L.A. **A Civilização do Açúcar**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

GUEDES, S.N.R.; GIANOTTI, L.E. **Informações Econômicas**, SP, v.39, n.5, p. 51-61, mai. 2009. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=10487>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

GUIMARÃES, C.G. O Instituto do Açúcar e do Alcool e a Indústria do Alcool-Motor no Primeiro Governo Vargas (1930-1945). **Revista História Econômica e História de Empresas**. São Paulo, v.15, n.1, p.135-168, 2012. Disponível em: <<http://www.abphe.org.br/revista/index.php/rabphe/article/view/223>>. Acesso em: 20 set. 2017.

HERMANN, J. **Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa (1974-1984)**. In: GIANBIAGI, F, et al. (Orgs) *Economia brasileira contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011, p. 80.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA – IEA. **Valor da Produção Agropecuária e Florestal do Estado de São Paulo em 2011**. Análises e Indicadores do Agronegócio. São Paulo, v. 7, n. 4, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=12349>>. Acesso em 21 jun. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Ipeadata. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, 1936.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, 1939.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, ano VI, 1940.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, ano VII, 1941.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, ano VIII, 1942.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL - IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, anos IX e X, 1943-1944.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, ano XIV, safra 1948/49.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, ano XV, safra 1949/50.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, ano XVI, safra 1950/51.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, safras de 1953/54 a 1955/56.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, safras de 1956/57 a 1959/60.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Anuário Açucareiro. Rio de Janeiro, safras de 1960/61 a 1965/66.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL - IAA. Brasil Açucareiro, Rio de Janeiro, abril de 1946.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Brasil Açucareiro, Rio de Janeiro, julho de 1946.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL - IAA. Brasil Açucareiro, Rio de Janeiro, janeiro/fevereiro de 1962.

INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ÁLCOOL – IAA. Brasil Açucareiro, Rio de Janeiro, julho/agosto de 1964.

IRACI, I. D. N. C.; HERNANDES, V. A.; LIMA, J. **Estatísticas básicas da agricultura paulista (1839-1988)**. São Paulo - FEA-USP, 1990. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 08 mar. 2018

LIMA, J. C. de S. **A intervenção governamental no setor açucareiro: ênfase à problemática do subsídio de equalização**. Tese de Doutorado, São Paulo, FEA/USP, 1992.

LIMA, T.D.; DEUS, L.N. A Crise de 2008 e seus Efeitos na Economia Brasileira. **Revista Cadernos de Economia**. Chapecó, v.17, n.32, p. 52-65, jan/jun. 2013. Disponível em:

<<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rce/article/view/1651/922>>. Acesso em: 09 mar. 2018

LOBBY forte. O Estado de São Paulo, São Paulo, 2 jun. 1999, p. 10.

MEIRA, R.B. **Banguês, Engenhos Centrais e Usinas: O desenvolvimento da economia açucareira em São Paulo e a sua correlação com as políticas estatais (1875-1941)**. Tese de Mestrado. São Paulo, FFLCH/USP, 2007.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. **Anuário Estatístico da Agroenergia 2007**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia/balanco-nacional-da-cana-de-acucar-e-agroenergia-2007>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. **Anuário Estatístico da Agroenergia 2009**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia/arquivos-publicacoes-agroenergia/anuario-estatistico-da-agroenergia-2009>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. **Anuário Estatístico da Agroenergia 2012**. Disponível: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia/arquivos-publicacoes-agroenergia/anuario-estatistico-da-agroenergia-2012.pdf/view>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. **Anuário Estatístico da Agroenergia 2014**. Disponível: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia/pasta-anuario-estatistico-da-agroenergia/anuario-estatistico-da-agroenergia-2014.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. **Valor Bruto da Produção dos Principais Produtos Agropecuários do Brasil**. Disponível: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/valor-bruto-da-producao-de-2016-e-de-r-523-6-bilhoes/2016-11-valor-bruto-da-producao-principais-produtos-agropecuarios.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. **Tabela de Comparação da Produção Sucroalcooleira no Brasil**. Departamento da Cana-de-Açúcar e Agroenergia, 2017. Disponível: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia/arquivos-producao/copy2_of_07a_anocivilanosafra.pdf>. Acesso em 28 jun.2018>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO – BIBLIOTECA DIGITAL DO PLANEJAMENTO. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/492>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

MORAES, M.A.F.D. O Mercado de Trabalho da Agroindústria Canavieira: Desafios e Oportunidades. **Economia Aplicada**. São Paulo, v. 11, nº 4, p. 605-619, out-dez 2007. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/968/980>>. Acesso em: 16 mai. 2018.

MOREIRA, E. F. P. **Expansão, concentração e concorrência na agroindústria canavieira em São Paulo: 1975 a 1987**. Dissertação de Mestrado em Economia, Campinas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas-SP, 1989.

NEVES, M.F.; CONEJERO, M.A. **Estratégias para a Cana no Brasil: Um Negócio Classe Mundial**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. e TROMBIN, V.G. **A dimensão do Setor Sucroenergético: mapeamento e quantificação da safra 2013/14**. Markestrat. Ribeirão Preto. Fundace, FEA-RP/USP, 2014. Disponível em: <http://markestrat.com.br/upload/7847735477894e572d68daff25f31bb4-pub_20140611090607_mapeamento_quantificacao_safra2013141.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

OLIVEIRA, H. P. de. Brazilian Sugar Exportation. **Anuário Açucareiro**, Rio de Janeiro, p.12-30, 1971. Edição especial.

OLIVER, G.S.; SZMRECSÁNYI, T. A Estação Experimental de Piracicaba e a modernização tecnológica da agroindústria canavieira (1920 a 1940). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 23, nº 46, p.37-60, 2003.

OLIVETTE et al. Evolução e Prospecção da Agricultura Paulista: Liberação da Área de Pastagem para o Cultivo da Cana de Açúcar, Eucalipto, Seringueira e Reflexos na Pecuária, 1996-2030. **Informações Econômicas**. São Paulo, v. 41, n. 3, p.47-52, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/IE/2011/tec4-0311.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

A PETROBRÁS reclama: Já fez muito sacrifício. O Estado de São Paulo, São Paulo, 16 fev. 1986, p. 49.

PETRONE, M. T. S. **A Lavoura Canavieira em São Paulo**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.

PIRES, M.J.S.; RAMOS, P. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza – CE, v. 40, nº 3, p. 411-424, jul-set 2009. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/367/315>. Acesso em: 12 mar. 2018.

PISSINATO, B. **A cultura da cana de açúcar no estado de São Paulo entre 1950 e 2010: evolução histórica da área e da produtividade**. Dissertação de Mestrado, Piracicaba-SP, ESALQ/USP, 2014.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

PROÁLCOOL. Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/proalcool/proalcool/programa-etanol.htm>>. Acesso em 15 mai. 2018.

QUEDA, O. **A Intervenção do Estado e a Agroindústria Açucareira Paulista**. Tese Doutorado. Piracicaba. ESALQ/USP, 1972.

RAMOS, P. **Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira do estado de São Paulo (1930-1982)**. Tese de Mestrado. São Paulo, EAESP/FGV, 1983.

_____. **Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil.** São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

_____. **Heterogeneidade e Integração Produtiva na Evolução Recente da Agroindústria Canavieira do Centro-Sul (1985-2000).** In: MORAES, M.A.F.D.; SHIKIDA, P.F.A. (Orgs.). **Agroindústria Canavieira no Brasil: Evolução, Desenvolvimento e Desafios.** São Paulo: Atlas, 2002, p. 241-262.

_____. 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. **Economia Aplicada**, São Paulo, v.11, n. 4, p. 559-585, out./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v11n4/06.pdf>>. Acesso em 29 mar. 2018.

_____. A evolução da agroindústria canavieira e os mercados de açúcar e de álcool carburante no Brasil: a necessidade de planejamento e controle. **Trabalho para o XLVI congresso da sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural**, Rio Branco/Acre, 20 a 23 de julho de 2008.

_____. e SZMRECSÁNYI, T. A evolução histórica dos grupos empresariais da agroindústria canavieira paulista. **Revista História Econômica e História de Empresas**, São Paulo, v.5, nº1, p. 85-115, 2002.

SECRETARIA DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo: Declarações sobre o açúcar**, São Paulo, 1946, p.18-27.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113553>>. Acesso em: 02 set 2017.

SHIKIDA, P. F. A. **A evolução diferenciada da agroindústria canavieira no Brasil de 1975 a 1995.** Cascavel – PR: Edunioeste, 1998.

_____. e BACHA, C.J.C. Evolução da Agroindústria Canavieira Brasileira de 1975 a 1995. **RBE**, Rio de Janeiro, v.53, p. 69-89, jan/mar. 1999.

_____. e RISSARDI JR., D.J. Evolução da Agroindústria Canavieira no Brasil (1990-2014): Da ruptura do paradigma subvencionista à falta de planejamento. **Revista Práticas de Administração Pública**, Santa Maria – RS, vol.1, nº 1, p.74-99, jan/abr. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/25589>>. Acesso em 20 mai. 2018.

SINGER, P.I. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.** São Paulo: Companhia Editora Nacional/USP, 1968.

SOARES, A.R. **Um Século de Economia Açucareira. Evolução da moderna agroindústria do açúcar em São Paulo, de 1877 a 1970.** São Paulo: Clíper Editora, 2000.

SZMRECSÁNYI, T. **Contribuição a Análise do Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil.** Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Campinas, UNICAMP, 1976.

_____. e MOREIRA, E. F. P. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a segunda guerra mundial. Tradução feita pelos autores do “paper” apresentado na conferência The International Sugar Economy, 1945-1990, realizada entre 29 e 31 de agosto de 1990, na Universidade de East Anglia, em Norwich, Inglaterra. Estudos Avançados vol.5 nº 11, São Paulo, Jan/Abr. 1991.

_____. E RAMOS, P. **O papel das políticas governamentais na modernização da agricultura brasileira.** In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (Orgs) História Econômica do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 227-249.

TETTI, L.M.R. **Protocolo de Kyoto: Oportunidades para o Brasil com base em seu Setor Sucroalcooleiro - Um pouco da História da Questão “Mudanças Climáticas e Efeito Estufa.** In: MORAES, M.A.F.D.; SHIKIDA, P.F.A. (Orgs.). Agroindústria Canavieira no Brasil: Evolução, Desenvolvimento e Desafios. São Paulo: Atlas, 2002, p. 199-213.

TSUNECHIRO, A. et al. Valor da Produção Agropecuária do Estado de São Paulo, por Escritório de Desenvolvimento Rural e Região Administrativa, 1995-2000. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.31, n.7, p. 17-41, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/ie/2001/tec2-0701.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

TSUNECHIRO, A. et al. Valor da Produção Agropecuária e Florestal do Estado de São Paulo em 2011. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 1-7, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/AIA/AIA-18-2012.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR - UNICA. UnicaData. São Paulo: 2018. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/unicaData>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR - UNICA. **Protocolo Agroambiental**, São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/protocolo-agroambiental>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

VALEU a pena investir tanto? O Estado de São Paulo, São Paulo, 20 mai. 1984, p. 48.

VEIGA FILHO, A. A.; RAMOS, P. Proálcool e evidências de concentração na produção e processamento de cana-de-açúcar. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.36, n.7, p. 48-61, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

VIAN, C. E. F. **Agroindústria canavieira: estratégias competitivas e modernização.** Campinas: Editora Átomo, 2003.

_____. e BELIK, W. Os Desafios para a Reestruturação do Complexo Agroindustrial canavieiro do Centro-Sul. Economia. **Revista da Anpec**, Niterói-RJ, v.4, n.1, jan./jun. 2003, p. 153-194. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/novosite/br/volume-4>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

ZANINI, M.T.F.; LUSK, E.J.; WOLFF, B. Confiança dentro das organizações da Nova Economia: uma análise empírica sobre as consequências da incerteza institucional. **Revista de**

Administração Contemporânea - RAC, Curitiba, v.13, n.1, art.5, p.72-91, jan/mar. 2009.
Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac>>. Acesso em: 10 abr. 2018.