

# **Intervenção estatal e a agroindústria canavieira no Brasil<sup>1</sup>**

*Pedro Ramos<sup>2</sup> e Walter Belik<sup>3</sup>*

**RESUMO** - O presente artigo busca retomar a discussão em torno do papel do Instituto do Açúcar e do Alcool na condução do planejamento da agroindústria canavieira no Brasil. Criado em 1933 e considerado inovador para a época, o IAA foi tido por várias décadas como modelo administrativo cumprindo papel fundamental na regulação das relações no espaço canavieiro e na defesa dos produtos brasileiros no mercado externo. Ao longo dos últimos anos, entretanto, as suas atribuições têm sido cada vez mais esvaziadas e a sua privatização, ou simples extinção, faz parte dos objetivos imediatos do governo federal. No entanto, não obstante o clamor da opinião pública e a intenção das autoridades sucro-alcooleiras, o IAA permanece ativo e atuante. Passados mais de 50 anos da criação do IAA, a conjuntura açucareira mundial se alterou profundamente, abriu-se um novo mercado para a agroindústria, o álcool carburante, e o eixo de apoio político-institucional da autarquia se deslocou do Nordeste para o Centro-Sul. As novas forças políticas que emergiram no período de pós-modernização, no início dos anos 70, criaram novos canais de pressão e atuação junto ao governo, chamando para si a definição da política sucro-alcooleira e administrando diretamente as instâncias nas quais o IAA não mostrava a eficiência desejada.

Termos para indexação cana-de-açúcar.

---

<sup>1</sup> Recebido em 28/10/87  
Aceito para publicação em

<sup>2</sup> Economista, Ph.D., Professor-Assistente da UNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, Caixa Postal 1170, 13100 Campinas, SP.

<sup>3</sup> Administrador de Empresas Ph.D., Professor-Assistente da UNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, Caixa Postal 1170, 13100 Campinas, SP.

## STATE INTERVENTION AND THE SUGARCANE AGROINDUSTRY IN BRAZIL

**ABSTRACT** - This paper returns to the polemical role of the Institute of Sugar and Alcohol (IAA) in the management and planning of sugarcane agroindustry in Brazil. Born in 1933 and respected as innovator for its time, the IAA has become for years a model of bureaucracy working on labor relations in the field or working for sugar prices in the foreign exchange. Nevertheless, few years ago the IAA functions has been emptied and its privatization or ending had planned by Brazilian government. This purpose was standing by the public opinion but the IAA remain strong and active. After more than fifty years of the IAA foundation the world sugar situation has deeply changed, it was open a new market for the sugarcane (the ethanol) and the political axle that prevailing in the sugar issues moves from northeast to the south. The new lobbies that rise after the modernization of the industry had builded new channels to the government and they are really managing the sugar policy without IAA that became more and more out-of-date.

Index terms: sugarcane.

## INTRODUÇÃO

Quando o prof. Szmrecsányi apresentou o seu trabalho O Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil (1930-1975), em 1976, a sua avaliação sobre a atuação do IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool), criado em 1933, era das mais positivas. Apesar de apontar alguns problemas no que diz respeito à crise internacional do mercado de açúcar e algumas questões de âmbito tecnológico observadas na indústria, concluía-se que a estratégia de condução do setor estabelecida pelo IAA poderia considerar-se plenamente vitoriosa.

Passados mais de dez anos da divulgação do importante trabalho do prof. Szmrecsányi a conjuntura sucro-alcooleira e a avaliação do papel das políticas entabuladas pelo Instituto são completamente outras. Há alguns anos se discute a pura e simples extinção desse importante órgão. O reconhecimento atual junto ao seu público-meta (usineiros, fornecedores de cana e trabalhadores canavieiros) é praticamente nulo. Em uma década apenas, o IAA passou a ser visto como um órgão desnecessário na administração federal, ao mesmo tempo que se avolumaram pressões por parte dos produtores, principalmente paulistas, pedindo a simples privatização do órgão.

Tal situação levou o ministério da Indústria e do Comércio a encaminhar, em 1985, o processo de liquidação do Instituto. Solicitou um estudo à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (1985)

(FUNDAP), diagnosticando os seus males e propondo modificações. Este estudo, concluído no final de 1985, constatava uma profunda crise de identidade do Instituto que se refletia na deterioração de sua estrutura assim como na indefinição de seus objetivos.

Em pouco menos de 10 anos, o IAA perdeu sua credibilidade. Ao final de 1986, foi iniciado seu processo de desativação<sup>4</sup>. Mudou a estrutura/conjuntura sucro-alcooleira, mudou o governo ou mudaram os dois?

O objetivo do presente trabalho é discutir os aspectos dominantes da estrutura de produção agrícola e industrial do setor canavieiro, a motivação do surgimento do Instituto na década de 30 e sua perda de importância ao longo da última década. Tendo em vista que a atuação IAA está determinada pelo padrão de concorrência verificado no setor, como será identificado adiante, pretende-se discutir também alguns aspectos da estrutura de mercado do açúcar e do álcool, que tem como característica importante o tabelamento interno de preços, vis-à-vis uma conjuntura de preços semi-administrados em nível internacional.

## O SETOR CANAVIEIRO E O IAA

Durante 4 séculos o açúcar nordestino foi o carro-chefe da agroindústria brasileira. Dadas as condições climáticas e ecológicas e dada a maior proximidade do mercado europeu, o açúcar nordestino sempre teve papel de destaque na produção e na exportação brasileira. Em São Paulo, a produção de açúcar esteve praticamente estacionada desde que Martin Afonso de Souza instalou o seu primeiro engenho em São Vicente, no início do século XVI. Até meados do século XVIII, não se tem registro da produção de açúcar em São Paulo. Por volta dessa época, já começa a tomar contornos uma expressiva produção paulista de açúcar e aguardente para o mercado aberto pela mineração em Gerais e Goiás. Essa produção se localizava no litoral, mas, aos poucos, subia a serra e se instalava na importante região de Itu e Campinas (Petrone 1968).

Com o fim do ciclo mineiro, a produção paulista se encontrava num impasse que só foi superado com o início da exportação do açúcar paulista,

---

<sup>4</sup> Não se conhece, até o momento (fevereiro de 1987), o desfecho da propalada extinção anunciada juntamente com a do IBC e BNH. Somente quanto a este último medida mais concreta foi tomada, mas que enfrentou resistência por parte dos funcionários.

através de Santos, para o Rio de Janeiro e de lá para a Europa. Mais tarde, as exportações diversificaram-se atingindo diretamente Buenos Aires e o importante mercado do rio da Prata. Em meados do século XIX, o açúcar paulista tinha papel de destaque na produção nacional não conseguindo concorrer, no entanto, no mercado externo, devido à sua baixa qualidade frente ao concorrente nordestino.

A cana só irá retomar o seu importante papel na economia paulista com a crise do café, na década de 20, já no século XX. O reerguimento da cana-de-açúcar em São Paulo se fez com a introdução de novas variedades nordestinas, mas essa retomada é interrompida, em 1924, pela ocorrência de graves doenças nas plantações paulistas. Nesta época, São Paulo já era um importante centro açucareiro apesar de sua produção não ser expressiva.

De fato, São Paulo não produzia mais de 10% do açúcar brasileiro. No entanto, mantinha o oligopsônio na comercialização do açúcar nordestino e o oligopólio na comercialização de açúcar refinado. O Nordeste, ao contrário, sofria pressões dos importadores paulistas de açúcar ao mesmo tempo que enfrentava, no mercado internacional, a competitiva produção açucareira das Antilhas e da Europa (açúcar de beterraba), protegida e incentivada pelos governos, notadamente alemão e francês. Tudo isto ocorria em um contexto de superproduções, que significavam violentas quedas de preços.

Ao final da década de 20, iniciava-se um esforço paulista para substituir variedades de cana suscetíveis às doenças. Poucos anos depois, a produção paulista já experimentava importantes saltos. Com o crescimento da produção e com o encôlhimento do mercado internacional de açúcar, resultado da crise mundial dos anos 30, a preocupação dos empresários, principalmente do Nordeste, dirigiu para a criação de um mecanismo firme de controle de preços e quantidades. Tem início, então, uma tímida intervenção por parte do Estado visando controlar a oferta através dos conhecidos planos de defesa.

Inspirados, talvez, pelo advento do Convênio de Taubaté de 1906, que garantiu uma sobrevida aos cafeicultores, os usineiros, nordestinos principalmente, passaram a exigir uma intervenção maior do governo controlando cotas de produção. Tal reivindicação tinha como objetivo barrar a entrada e ampliação de competidores do Centro-Sul que, por terem mercado garantido para o seu produto, dada a sua localização, não sofriam as vicissitudes do mercado externo.

Em 1928, surgiu a primeira tentativa de intervenção no setor com o Plano Geral de Defesa do Açúcar, Aguardente e Álcool, que, no entanto,

não chegou a ser colocado em prática. Após 1930, com o apelo intervencionista do governo Vargas, estabeleceram-se as primeiras práticas de mistura de álcool carburante à gasolina, dando destinação às sobras de cana cada vez maiores.

Em 1931, através de decreto, o governo federal obrigava os estados a recolher 10% da sua produção de açúcar, a título de manutenção de estoques reguladores. Para os estados nos quais a demanda superasse a produção (leia-se São Paulo), o decreto permitia que se substituíssem os 10% da produção por uma taxa de 5 mil réis por saco que se destinava, em partes iguais, aos produtores que houvessem realizado exportações no período. Talvez esta tenha sido a origem do subsídio aos produtores nordestinos. O decreto mantinha o problema da superprodução tornando-o ainda mais grave (Szmrecsányi 1979). Buscando resolver estes problemas, dois meses após, era criada a Comissão de Defesa da Produção de Açúcar (CPDA), um colegiado de representantes dos produtores com a participação do governo, visando organizar a defesa do preço do açúcar.

A CPDA, logo após a sua regulamentação, iniciou pesada intervenção sobre o setor sucro-alcooleiro visando reduzir quantidades. Para tanto formou o Fundo de Defesa da Produção de Açúcar que, por meio de recolhimento e de taxas, pretendia reduzir a oferta e incentivar alternativamente o investimento em álcool carburante. Devido, porém, à exigüidade dos poderes da CPDA e às poucas possibilidades de obtenção de resultados a curto prazo por parte da recém-formada CEAM (Comissão Executiva do Álcool Motor), o governo resolveu, através de decreto, criar um órgão permanente de defesa do setor. O resultado foi a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool, em 01 de junho de 1933.

Costuma-se apontar o surgimento do IAA como resultado puro da pressão dos usineiros nordestinos na preservação de suas posições. No entanto, cumpre destacar que a posição dos nordestinos não era unânime. Havia, no Nordeste, a classe dos usineiros e a classe dos fornecedores de cana. Estes últimos (ex-senhores de engenho) tinham maior poder de pressão que os primeiros, não obstante arcassem, mais que os industriais, com as constantes quedas de preço no mercado tanto internacional quanto nacional. A divisão que se instalou no Nordeste, ainda no século passado, entre a produção de cana e a produção de açúcar, funcionava como amortecedora de choque de preços favorecendo usineiro; vale dizer, tratava-se de uma divisão de riscos.

Isto deve ficar claro quando se quer entender o discurso regionalista que está presente ao longo da história do IAA e a necessidade imposta de

deter a superprodução através do congelamento da produção paulista. Este é o sentido, por exemplo, dos primeiros regulamentos restritivos à expansão do açúcar paulista, como o são os artigos 7º e 14º da lei 1831 de 04.12.39, que instituíam quotas de produção e proibia a instalação de novas fábricas. O controle sobre a produção era exercido através dos planos anuais de safra sobre os quais recaíam as pressões das diversas contrapartes e estados beneficiados.

Em 1941, é instituído o Estatuto da Lavoura Canavieira, legislação corporativista de Getúlio Vargas que vai ser gerenciada pelo IAA. O ELC era uma legislação bastante avançada, em relação à situação anterior de total desregulação da atividade. O estabelecimento de proporções nas quantidades de matéria-prima a ser processada pela usina entre os usineiros e agricultores/fornecedores de cana e regras quanto ao aumento de quotas por parte de cada unidade produtiva eram fundamentais para o desenvolvimento e atuação do setor. Ademais, o estabelecimento dos direitos e obrigações inerentes aos trabalhadores canavieiros abria um importante precedente jurídico que lançava base para uma "paz social nas usinas". Ao IAA cabia o controle e a fiscalização do cumprimento do ELC. Contava para isto com seu corpo técnico e de fiscalização. Assim, o advento do ELC e da legislação complementar tinha duplo objetivo quanto a desenvolvimento equilibrado de nossa agroindústria: proteger as classes sociais que sofriam a ação predatória por parte dos usineiros (fornecedores de cana e trabalhadores rurais) e proteger a economia açucareira nordestina frente à grande expansão da produção paulista.

A atuação do IAA calcada nos dispositivos legais emanados do Estatuto de Lavoura Canavieira e de documentos complementares permitiu que se impusesse uma regulação à concorrência privilegiando diferentes agentes envolvidos na agroindústria, reduzindo os litígios abertos então existentes, trazendo-os para o interior do IAA.

O IAA não podia, entretanto, ter influência sobre os condicionantes externos do setor. Com o advento da II Grande Guerra, não só as exportações de açúcar brasileiro sofreram um colapso, mas também, todo o comércio de cabotagem inter-regiões no Brasil. Dada a ameaça de submarinos inimigos, interrompe-se o transporte marítimo de açúcar entre o Nordeste e o Centro-Sul dividindo-se o país em duas áreas: "O Nordeste com superprodução de açúcar e o Centro-Sul com falta de produto" (Szmrecsányi 1979).

O período da II Guerra favoreceu os capitais paulistas, então na forma de pequenos engenhos, a se transformarem em usinas de açúcar. Além disso, capitais advindos de outros setores, como a cafeicultura e cotonicultura,

passaram a figurar na atividade, o que já vinha acontecendo desde a década de 1920. Contudo, o IAA continuou no esforço de proteger a economia nordestina, embora de forma contraditória, por exemplo, reservando a ela o mercado internacional que continuou com preços oscilantes. O mercado interno em franca expansão, por sua vez, era cada vez mais abastecido com a produção paulista, já que ele, em última instância, estava à porta dessa produção e era mesmo estimulado pela política desenvolvimentista de Vargas. Daí uma contradição fundamental na história da agroindústria canavieira. Pretendia-se que ela fosse competitiva: para aquela situada no Nordeste, este era um objetivo quase impossível de ser conseguido, quer frente à produção externa - basta lembrar o exemplo de Cuba que com o apoio de capitais norte-americanos obtinha alta produtividade em usinas dez vezes maiores que as do Brasil, o que somado à sua localização tornava este competidor imbatível - quer frente à produção paulista - que além da proximidade do mercado contava com outras vantagens, tais como maior integração com a indústria de equipamentos, capitais mais fortes, melhores condições edafoclimáticas, mercado de trabalho organizado (colonato - herança do período cafeeiro).

Deve-se destacar que a maior produtividade e competitividade do açúcar paulista eram também resultados, paradoxalmente, da própria ação IAA. A orientação de desenvolvimento equilibrado no subsetor, emanada da ideologia do Estado de Vargas, acabava por perpetuar a disputa entre os fornecedores (senhores de engenho) e usineiros do Nordeste em busca de maiores parcelas de ganho. Assim, se os industriais nordestinos quisessem avançar, como os seus colegas paulistas, em direção ao auto-abastecimento, não podiam fazê-lo pelas determinações legais (artigo 48 do ELC). Também há que se ter em conta que os produtores nordestinos não chegavam à etapa de refino, pois, historicamente, ou exportavam açúcar demarara ou o vendiam aos refinadores paulistas. A integração vertical para frente ou para trás, contudo, desde cedo, fez-se presente na agroindústria paulista. A única região do estado onde a presença de fornecedores sempre se destacou, é a de Piracicaba (via Itu) que, ainda hoje, possui grande número de tais produtores, embora em proporção bem menor que na década de 40.

A contradição apontada nada mais era que a disputa pela hegemonia em nível nacional vencida pelo capital industrial, com o advento do período JK. Como fazer a integração do mercado interno sem permitir o predomínio do capital açucareiro paulista? De forma alguma, contudo, isto significou o fim da economia açucareira nordestina e muito menos que o açúcar paulista tenha se tornado competitivo em nível internacional. Por enquanto, basta

afirmar que estava vencida a primeira batalha: o mercado interno integrou-se com o predomínio da produção açucareira paulista.

A partir dos anos 60, então, o predomínio do grande capital usineiro paulista aprofunda-se. Este começa a buscar novos moldes de atuação e organização próprios. O IAA já não consegue fazer valer as suas intenções de desenvolvimento equilibrado, porque vai perdendo, aos poucos, o poder de intervir nas relações sociais (por exemplo, no caso do trabalhador, sua legislação é superada por uma legislação mais geral - o surgimento do Estatuto do Trabalhador Rural) e também porque a concorrência no mercado interno já tinha um ganhador. Isto fica evidenciado pelo fato de que ele deixa de estar diretamente vinculado à Presidência da República, passando a se subordinar ao MIC (Ministério da Indústria e do Comércio. Na verdade, com o advento dos governos militares e o fim do populismo, a ideologia de desenvolvimento equilibrado no setor recebe seu golpe de misericórdia.

É exatamente nos anos 60 que a situação do mercado externo se altera favoravelmente ao Brasil. Na verdade nossas exportações já vinham se potencializando desde a década anterior, mas, dados os limites estabelecidos pelo Acordo Internacional do Açúcar, o Brasil rompe com este organismo em 1955, voltando a ele em 1958. Porém, dada a grande expansão da produção nacional (leia-se paulista) que ultrapassou a possibilidade de absorção do mercado interno e limitadas as exportações pelo Acordo Internacional, o Plano da Safra 1959/60 foi altamente restritivo, o que fez avolumarem-se as pressões por novos subsídios. Contudo a conjuntura se altera com o embargo norte-americano às exportações cubanas, em decorrência da revolução. O Brasil fica com a parte do leão (mercado norte-americano) e o IAA deixa de lado a ênfase na limitação da produção à capacidade de consumo. Em 1965, o Brasil já exportava 15% da sua produção, contribuindo com 3,5% do comércio mundial de açúcar. Nossa produção voltava, assim, ao mercado mundial agora liderada pelos usineiros paulistas.

A partir de 1963, dada a rápida abertura do mercado mundial e as possibilidades que se abriam para o Brasil, tem início um processo de construção de novas usinas financiadas pelo IAA. A prioridade é a expansão nas áreas do Centro-Sul que, de acordo com a política global do governo federal, deveriam substituir suas áreas de café, que estava sendo erradicado. Este programa de construção e que inclui modernização de usinas inicia-se em 1965, época em que o mercado mundial já não se apresentava nas mesmas condições do início da década.

Em 1965, dão-se também importantes modificações na administração da agroindústria canavieira. Através da lei 4870, o IAA passou a redistribuir

as cotas de exportação. Coube às usinas do Norte/Nordeste expandir as exportações não gravosas destinadas ao mercado norte-americano e outros países preferenciais. A lei estabelecia também uma quota até de 20% da produção nacional de açúcar, voltada para constituição de um estoque regulador, que, por sua vez, seria financiado por agentes financeiros internos e externos, mas contaria também com encargos de usineiros e fornecedores. Vale frisar, ainda, que a lei 4870 institui o PAS (Plano de Assistência Social) que buscava colocar sob responsabilidade das usinas a administração dos recolhimentos sociais ampliando atribuições instituídas em 1946. A lei 4870 reiterava, também, a necessidade de recolher uma contribuição fixa para um fundo de financiamento à modernização, a ser administrado pelo Fundo Especial de Exportação (FEE).

Ao final da década de 60, novamente a agroindústria canavieira toma novo alento proporcionado pela rápida ascensão dos preços internacionais. Segundo Szmrecsányi (1979), entre as causas principais da elevação de preços estava o esgotamento da capacidade ociosa gerada pelos projetos de investimento dos países produtores e o brusco declínio da safra cubana de 1969/70, que coincidiu com a quebra da safra de beterraba da Europa oriental, no período de 1971/72. Acrescente-se a isto também a crise do dólar no mercado internacional, que obrigava os especuladores a desviarem suas reservas do mercado monetário em direção às **commodities** como o açúcar. As cotações internacionais do açúcar evoluíram, saindo do patamar de US\$ 2/libra, no final da década de 60, para US\$ 20/libra, no início dos anos 70.

Com o aumento nas exportações o Fundo Especial de Exportação que havia sido regulamentado anteriormente, alcançou saldos bastante elevados. Tendo em vista esta situação extraordinária, o IAA determinou que esses recursos fossem imediatamente aplicados no financiamento da modernização do parque agroindustrial, na equalização através de subsídios dos preços da cana e do açúcar e álcool em todo o país e na infra-estrutura de exportação que se encontrava defasada. Os recursos do FEE foram destinados à modernização da pesquisa agrônômica e industrial do IAA reunindo estações experimentais e técnicos sob um programa especial de experimentação, denominado PLANALSUCAR (Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar), criado em 1971.

Dois ou três anos depois, com o açúcar se transformando no primeiro produto da pauta de exportações brasileira, participando com 12% no mercado mundial, teve início uma queda vertical no preço internacional do produto. Devido ao choque do petróleo, falência dos acordos internacionais e,

novamente, tendências à superprodução, as cotações internacionais do produto recuaram quatro vezes em um período de seis meses (novembro de 1974 a maio de 1975). Nesse mesmo período, as dificuldades internas para o setor se avolumavam, os custos de produção haviam se elevado (derivados de petróleo, fertilizantes), as cotas de produção estavam defasadas e os preços não eram remuneradores. Da mesma forma, com a queda dos preços internacionais, os recursos do FEE escassearam e não se vislumbrava outra forma de financiar os produtores.

## **ORGANIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO NA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA**

Devido a suas características físico-químicas, a cana-de-açúcar deu origem ao que os estudiosos costumam chamar de “ditadura da moenda”. Após o corte, inicia-se um processo químico intracelular de inversão de sacarose, fazendo-se com que boa parte do teor sacaríneo da planta se perca rapidamente. A partir da década de 1960, com a disseminação da queima das folhas e ponteiros da cana precedendo o corte, observou-se um processo de perda de peso da cana. Assim, após 72 horas da queima, a cana perde a maior parte do peso e do teor de sacarose. A conjugação destes dois elementos faz com que os canaviais mais próximos à moenda sejam favorecidos em relação aos mais distantes. Adicione-se a isso o baixo valor/peso da cana que eleva, sobremaneira, os custos de transporte. Surge uma situação de eterna desvantagem, em termos logísticos, daqueles produtores situados a grandes distâncias do centro processador. As terras próprias das usinas, assim como aquelas que as rodeiam, são as que mais se valorizam.

Da mesma maneira, o rígido controle das cotas de produção serve como um traçado imaginário de uma zona de atuação de usina para usina. Evidentemente, nenhum usineiro ampliará sua fábrica se não puder contar com a matéria-prima. Assim, entende-se por que as concentrações industrial e fundiária caminham juntas na agroindústria canavieira, pois à determinada cota de moagem se condiciona a expansão fundiária de uma unidade de produção canavieira e o seu posicionamento frente aos fornecedores e concorrentes. É nesse contexto que se insere o IAA como instituição voltada a administrar contradições próprias da atividade.

No plano inicial, o Instituto do Açúcar e do Alcool era um órgão de organograma bastante simples no qual as esferas executiva e consultiva contavam, de forma paritária, com membros do governo e da iniciativa privada. Eram representados usineiros, plantadores e representantes dos comercian-

tes. Todas as partes tinham poderes de fiscalização e avaliação das decisões tomadas no Instituto. Entre as atribuições concedidas ao Instituto estava a limitação de safras, através de cotas, e a administração e fiscalização destas cotas.

Na década de 30, o Instituto ampliou sua atuação passando a fiscalizar a refinação e as transações entre as usinas. Em 1939, o IAA estabeleceu os planos anuais de produção denominados Planos de Safra. Estas serão, aos poucos, as principais atribuições do Instituto sobre as quais se exercerão as pressões das diversas contrapartes beneficiadas.

O advento da II Grande Guerra ajudou os capitais paulistas dispersos em pequenos engenhos a se agruparem em usinas. Com isto toma impulso a necessidade de incorporação de novas terras visando garantir o abastecimento de novas e poderosas fábricas. Desde logo se configurou em São Paulo uma organização de produtores em torno de algumas unidades de produção, o que irá diferenciar, em grande medida, São Paulo do restante do Brasil. Isto explica a maior integração vertical nesse estado.

Terminada a guerra, estando saturados os mercados de açúcar, interno e externo, o IAA passou a atuar apenas na administração das crises de superprodução. Para tanto lançou mão de artifícios cada vez mais volumosos, em termos monetários, para manter a liquidez do setor.

Com o final da guerra e a deposição de Vargas, colocou-se em pauta para o novo Congresso a extinção do IAA, recomendando a passagem de suas funções a outros órgãos. Tal medida era defendida com veemência pelos usineiros de São Paulo que desejavam elevar a sua produção a fim de atender o mercado local (Szmerecsányi 1979). O IAA não foi extinto, mas o governo federal terminou por ceder, abrindo a possibilidade de São Paulo elevar suas cotas de produção de açúcar. Essa elevação vai se dar com possibilidade de auto-abastecimento, pois o Decreto-lei nº 9827 de 1946 permitia, com um mínimo de subterfúgios, que as usinas a fizessem com aproveitamento de lavouras próprias. Interessante é notar que seus dispositivos entravam em choque com as determinações do ELC e não valiam para os usineiros nordestinos.

A fim de modernizar o visado órgão, o governo promoveu uma pesada reestruturação administrativa. Criou novas divisões, entre elas a Divisão de Assistência à Produção e o Serviço Especial do Alcool. Contribuíram também para o desarmamento das tensões e críticas em relação ao IAA os problemas decorrentes da seca no Nordeste, no ano de 1949, que provocaram quebra de safra, e o aumento do comércio internacional juntamente com

uma elevação do consumo nacional de açúcar e álcool industrial decorrente da urbanização.

No entanto, já no início da década de 50, surgiu novamente o problema de superprodução. Mais uma vez, a fim de manter a produção nordestina, criou-se um complicado sistema de preços e subsídios ao transporte de açúcar tornando o produto nordestino competitivo no mercado consumidor do Centro-Sul. Em nível internacional, intensificaram-se os conhecidos “war-rants” (empréstimos de comercialização), que buscavam fortalecer o produto brasileiro diante da instabilidade do mercado internacional.

A partir da década de 1950, começaram a se firmar os grandes capitais usineiros paulistas que comandam a produção nacional de açúcar até hoje. Na verdade, reverteu-se a tendência de desconcentração, que vinha desde 1930, com a contínua entrada de novos capitais. O número de usinas passou a crescer bem menos, ao mesmo tempo em que a produção média por usina apresentou crescimento espetacular. Entre 1930 e 1950, ela havia se situado em torno de 68.500 sacos de 60 kg; entre 1950 e 1960, saltou para 151.500 sacos. A este processo, denominado de concentração técnica, seguiu-se uma concentração econômica e, mais ainda, uma centralização de capital, com a absorção dos pequenos capitais pelos maiores (Ramos, 1983).

Em 1959, surgiu a COPERSUCAR, originada da associação de dez usinas independentes com duas cooperativas regionais (COOPIRA e COOPERESTE). Planejada para exercer o status de cooperativa central, a COPERSUCAR obteve tal privilégio através de pressões políticas, burlando os dispositivos do então “Serviço de Economia Rural” e, mais tarde, do INCRA, encarregados de fiscalizar a atividade cooperativista. De fato, ao agregar empresas comerciais ou pessoas jurídicas com agricultores e cooperativas simples, a COPERSUCAR passou sobre os mais elementares princípios do associativismo.

Adentra-se a década de 1960, então, com a hegemonia de quatro ou cinco grupos econômicos familiares, geralmente com laços de parentesco entre si, administrando mais de 50% da produção de açúcar e álcool em São Paulo (Ramos 1983).

Em Pernambuco, o movimento em direção à concentração técnica de produção foi bastante elevado, sendo, em termos relativos, até mesmo maior que São Paulo. Na safra de 1949/50, 10,9% da produção de açúcar de Pernambuco era realizada em engenhos com capacidade-safra maior do que 200.000 sacos, contra 12,8% no Estado de São Paulo. Na safra de 1959/60, as percentagens se elevaram para 52,9% em Pernambuco e 36,3%

em São Paulo e, em 1969/70, para 75,0% e 59,2%, respectivamente. Em São Paulo, já na safra de 1959/60 a produção foi 60% maior que a produção pernambucana. A concentração econômica das unidades produtivas em torno de algumas empresas familiares de capital fechado foi bastante elevada (Queda 1972).

A partir do final da década de 1960, um conjunto de documentos legais emanados do IAA passou a beneficiar diretamente o grande capital do setor. Em nome da maior competitividade no mercado internacional, promoveram-se fusões e incorporações de fábricas e fazendas com o objetivo explícito de concentrar/centralizar capital. Assim, os grandes capitais beneficiaram-se sobremaneira das condições favoráveis do mercado externo e do financiamento subsidiado. O IAA passou a ser usado explicitamente em seu benefício, em detrimento do produtor rural. Eles foram os agraciados maiores do grande volume de recursos gerados pelo FEE. Basta o exemplo da COPERSUCAR. Ela saltou, como empresa encarregada da comercialização interna e externa da produção de seus associados, do 52º lugar, em 1971, para o 30º, em 1976, no rol das 200 maiores empresas que atuam no Brasil, tomando-se o patrimônio líquido. Atualmente, a COPERSUCAR é a principal empresa do ramo de alimentos no Brasil. (VISÃO).

## O PROÁLCOOL E AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

O álcool, sempre considerado como um subproduto de menor importância, passou a ser tomado como um recurso extraordinário para o salvamento das unidades de produção. Com a queda nas cotações e a necessidade de promover uma rápida retirada do mercado internacional, a questão que se colocava para o IAA era o que fazer com um parque produtivo tecnologicamente atrasado com tendência à sobre capacidade.

São por demais conhecidos os problemas por que passava a economia brasileira após o 1º choque do petróleo. Alguns setores, como o automobilístico, se ressentiam dos problemas que a elevação dos preços do petróleo poderiam causar ao mercado consumidor. Da mesma forma, o setor de bens de capital observava uma desaceleração dos investimentos privados, que irá se agravar com a desaceleração dos investimentos públicos, a partir de 1979. A adesão desses dois setores ao Proálcool, que foi lançado em 1975, não foi porém imediata. Inúmeros problemas foram colocados pela indústria automobilística assim como pelos organismos oficiais da área energética, como a Petrobrás e o ministério de Minas e Energia (Anciães et al. 1981).

Seria natural que o IAA encabeçasse o setor público na condução do Proálcool. No entanto, em novembro de 1975, criou-se uma nova estrutura, paralela ao IAA, para administrar o novo programa que se iniciava. Tratava-se da Comissão Nacional do Álcool, composta de uma plenária e uma Secretaria Executiva. Mais tarde, essas duas instâncias iriam se unificar sob o nome de CENAL (Comissão Executiva Nacional do Álcool).

Cabia à CENAL analisar o projeto de instalação ou ampliação de destilaria anexa ou autônoma do ponto de vista técnico e econômico. Cabia ao Plenário da CENAL, do qual fazia parte um representante do IAA, emitir parecer sobre os projetos, recomendando-os para posterior análise financeira mais aprofundada do Banco Central em colaboração com o agente financeiro do interessado. Aprovado um projeto, a CENAL autorizava a instalação do equipamento, cabendo ao IAA estabelecer a cota de produção. Por sua vez, a distribuição do álcool estava subordinada à esfera estatal. O CNP (Conselho Nacional de Petróleo) e a Petrobrás fiscalizavam a qualidade do álcool e promoviam a sua retirada e transporte ao centro de mistura. Anterior a 1978, cabia ao IAA regulamentar a distribuição incluindo que esta autarquia realizasse os pagamentos pela produção aos alcooleiros. A partir de 1978, por ordem do Presidente da República, o IAA se afastou das negociações de prazos e normas de produção (Anciães et al. 1981).

No que se refere às condições de produção e aos Planos de Safra, o setor alcooleiro passou a obedecer, em resumo, a dupla determinação. A CENAL estabelecia a capacidade do equipamento industrial e a extensão do canal, e o IAA, a cota de produção por safra e a quantidade a ser comprada pelo governo, via Petrobrás, tendo controle apenas sobre os números do Plano de Safra, e assim mesmo para uma dada capacidade instalada. Portanto, com o Proálcool, o IAA deixou de ter poder, como órgão regulador do setor, sobre as funções de comercialização, exportação, controle de qualidade e até mesmo prazos e preços, funções que eram exclusivamente suas, nas décadas anteriores.

O Proálcool significou a possibilidade de redirecionamento da matéria-prima dos usineiros e suas instalações industriais para a produção de álcool carburante. Contudo, como o álcool era produto secundário até então, tornavam-se necessários novos investimentos na montagem de destilarias anexas, pois as que existiam eram insuficientes para dar conta de todo o potencial de esmagamento das moendas. A COPERSUCAR passou então a divulgar as vantagens da produção de álcool não-direto, embora defendesse também a montagem de destilarias autônomas.

Assim, menos de cinco anos depois, os produtores de açúcar voltaram a contar com recursos subsidiados, agora diretamente do Estado, ou de organismos internacionais (Banco Mundial), para produzirem um substituto do petróleo. Aos investimentos dos usineiros deve-se somar os de outros empresários, notadamente fazendeiros do oeste paulista, que viam no Proálcool uma alternativa garantida e subsidiada de ganho. A espetacular expansão das destilarias autônomas e a transformação de engenhos aguardenteiros transpareceram no vertiginoso crescimento dos associados de uma outra entidade, a SOPRAL (Sociedade de Produtores de Açúcar e Álcool), fundada em 1975. Contudo, deve-se ter em conta a vantagem competitiva dos usineiros que, agora, têm alternativa de produção (açúcar e/ou álcool).

O relacionamento entre empresários e órgãos variados na esfera federal ensejou o reforço dos órgãos de classe e dos lobbies em detrimento da ação no interior do IAA. Na verdade, a SOPRAL surgiu por divergência na condução dos interesses alcooleiros em São Paulo. Da mesma forma, reforçou-se o papel da ORPLANA, em São Paulo, e da ASPLANA, em Alagoas, representando plantadores independentes. Mesmo entre aqueles que se colocaram entre os mais beneficiados pelo Instituto, como é o caso dos usineiros fluminenses reunidos na COPERFLU, surgiram críticas ao IAA. Em 1980, por exemplo, o presidente da COPERFLU criticava o hiperdimensionamento do aparelho administrativo ligado à atividade, exigindo a privatização e a liberalização das atividades controladas pelo Instituto (Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool 1980).

O que se observava, no entanto, é que, mesmo no Nordeste, já se encontravam desarmadas as principais esferas de decisão no interior do IAA. Atualmente, as principais decisões referentes à política sucro-alcooleira estão dispersas por órgãos do ministério da Fazenda e do ministério da Indústria e do Comércio, cabendo apenas ao IAA encaminhar propostas cujo peso é equivalente ao de outras instâncias de dentro ou fora do governo. Até mesmo a determinação dos preços e das cotas de produção foi deslocada da órbita de decisão do IAA, cabendo os preços à SEAP (Secretaria Especial de Abastecimento e Preços) e as cotas recebendo influências diversas que passam pela CENAL, ministério de Minas e Energia, CACEX e Banco Central.

Estes são apenas alguns exemplos de como o IAA foi sendo esvaziado. Quanto ao PLANALSUCAR, desde o seu nascimento, enfrentou a concorrência do CTC (Centro de Tecnologia da COPERSUCAR). Enquanto foi capaz de fazer pesquisa básica no desenvolvimento de novas variedades mais produtivas, resistentes a doenças e pragas, adequadas ao tipo de cul-

tura dos grandes produtores, suas estações experimentais lograram destaque e mereceram atenção, lançando as variedades chamadas RB. Seus recursos financeiros vinham do Fundo Especial de Exportação, como dotação orçamentária do IAA. Contudo, já no final da década de 70, tal programa começou a perder os técnicos nos quais havia investido, para o CTC,, especialmente, mas também para os laboratórios das usinas. Entrou na década de 80 quase esvaziado. Suas funções (exceto a de pesquisa básica) acabaram sendo apropriadas pelo CTC. Foi este que colheu os frutos dos esforços iniciados em 1971 (Belik 1985). Hoje o PLANALSUCAR espelha o IAA, sem recursos materiais e financeiros e sem corpo técnico para enfrentar os novos desafios colocados pela monocultura canavieira, como, por exemplo, a ferrugem que vem causando sérios estragos. Como parte do processo de esvaziamento do PLANALSUCAR, já se cogita integrar este importante instituto de pesquisa à Embrapa, (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), vinculada ao ministério da Agricultura, com a proposta de coordenar todas as atividades de pesquisa rural do governo.

Concorre também para o processo de enfraquecimento do Instituto, o grande volume de dívidas que acumulou ao longo dos últimos anos. O IAA absorveu unidades produtoras obsoletas (usinas, refinarias), avalizou empréstimos externos e internos, prorrogou dívidas, que somam, hoje, mais de US\$ 1,7 bilhão e que não apresentam solução a curto ou médio prazo (Gazeta Mercantil 1987).

## CONCLUSÕES

Por que o IAA sobrevive? A resposta passa principalmente pelo fato de ele constituir ainda uma trincheira de luta dos produtores nordestinos frente aos do Sul e pelo reconhecimento implícito que sua extinção poderia provocar um desequilíbrio nas relações entre usineiros, fornecedores e trabalhadores canavieiros naquela região, com imprevisíveis repercussões sociais. No Nordeste, a criação do IAA representou o passo institucional decisivo para pôr fim à dominância do capital comercial sobre a produção (Cabral 1983). Ao mesmo tempo, ele garantiu renda e estabilidade aos fornecedores. Sob tênue fiscalização, buscou fazer cumprir as obrigações sociais junto aos trabalhadores rurais.

Ademais, a extinção do IAA representará o fim de 4.350 empregos, segundo o levantamento da FUNDAP, sendo 1.869 alocados na região Nor-

deste (43%) e 1.317 (30%) baseados na sede carioca do órgão. As barreiras políticas colocadas desde o Nordeste para a extinção desse órgão não podem ser menosprezadas. Há que se ter em conta, ainda, que a dívida acumulada pelo Instituto constitui também problema para sua extinção, seja do ponto de vista jurídico como financeiro.

A atuação dos produtores paulistas sob a organização de lobbies, associações e outras formas de pressão, resultou em vitórias expressivas para aqueles empresários. Atualmente, trava-se uma batalha decisiva entre a produção mais moderna e organizada do sul frente aos interesses das oligarquias açucareiras nordestinas. Com a extinção do IAA e com o retorno à economia de mercado apregoado pelos empresários, estão em jogo 45% do PIB do estado de Pernambuco e 65% do PIB de Alagoas. Há que se ter em conta que a agroindústria canavieira do Brasil (inclusive a paulista) continua com fraco poder competitivo frente à de outros países. Falar em economia de mercado significará deixá-la enfrentar por conta própria a competição internacional?

Os comentários feitos podem ajudar a responder as perguntas lançadas no início. Parece ter ficado claro que houve alterações significativas na forma de atuação e organização dos empresários, na estrutura de produção (integração vertical, capacidade ociosa, concentração) e, principalmente, nas relações entre o setor e o governo central (seria necessário mencionar, também, as relações entre as agroindústrias regionais e os governos locais, principalmente pós-1982). Tais modificações foram determinadas, em grande parte, pela forma como se processou o crescimento da agroindústria paulista. Quanto ao Estado, a resposta é mais difícil. Evidentemente, houve modificações quanto ao seu caráter, ao longo do período analisado. Do Estado com preocupação de desenvolvimento equilibrado de Vargas e dos governos populistas, passou-se ao Estado autoritário dos militares. Este, talvez, dada sua maior autonomia, tivesse oportunidade de extinguir o IAA. Não o fez porque a conjuntura açucareira internacional favorecia as atividades da autarquia, ou porque ela podia servir aos interesses dos grandes capitais. Quando se caminha em direção a um Estado democrático, a questão torna-se complexa, pois reaparecem as pressões regionais de forma mais intensa (via governos locais e representação parlamentar), podendo-se formar grupos pró e contra a propalada extinção. As mudanças no Estado brasileiro têm, historicamente, ocorridas lentamente.

## REFERÊNCIAS

- ANCIÃES, et alii. **Avaliação tecnológica do álcool etílico**. Brasília, CNPq, 1981.
- BELIK, W. A tecnologia em um setor controlado: o caso da agroindústria canavieira em São Paulo. **Cad. Dif. Tecnol.**, Brasília, 2(1):99-136, jan./abr. 1985.
- CABRAL, P.E. de C.T. **O trabalhador da cana-de-açúcar em Pernambuco: da senzala ao caminhão**. Recife, UFPE, 1983. Tese Mestrado.
- COOPERATIVA FLUMINENSE DOS PRODUTORES DE AÇÚCAR E ÁLCOOL, Campos, RJ. **Açúcar e Álcool - os caminhos da comercialização e da produtividade**. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PRODUTORES DE AÇÚCAR E ÁLCOOL, 8, Campos, RJ, APEC/COPERFLU. 1980.
- FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. Centro de Estudos e Projetos em Sistemas de Administração. **Projeto Instituto do Açúcar e do Álcool**. São Paulo 1985. mimeo.
- GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 18 fev. 1987. p.12.
- PETRONE, M.T.S. **A lavoura canavieira em São Paulo**. São Paulo, 1968. Ed. Difel.
- QUEDA, O. **A intervenção do Estado e a Agroindústria Açucareira Paulista**. Piracicaba, ESALQ/USP, 1972. Tese Doutorado.
- RAMOS, P. **Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira do Estado de São Paulo (1930-1982)**. São Paulo, EAESP-FGV, 1983. Dissertação Mestrado.
- SZMRECSÁNYI, T. **O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)**. São Paulo, 1979. Ed. HUCITEC/UNICAMP.
- VISÃO, São Paulo. **Quem é Quem na Economia Brasileira - vários anos**.