

# **O setor sucroalcooleiro brasileiro: origem e desenvolvimento**

**CHEQUIN, Bruno Giovanni<sup>1</sup>**  
**GRANDI, Guilherme<sup>2</sup>**

## **1. Introdução**

Este trabalho tem por objetivo discutir o setor sucroalcooleiro no Brasil do ponto de vista da história de sua implantação e de sua trajetória de desenvolvimento até a institucionalização do PROALCOOL, programa governamental de incentivo à produção do álcool, criado em 1975. O presente artigo é parte de uma pesquisa de mestrado, que se encontra em estágio inicial, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Universidade de São Paulo.

O texto está dividido em três partes. Na primeira faremos uma revisão bibliográfica através do levantamento de alguns trabalhos que abordam a trajetória do setor sucroalcooleiro no Brasil, do ponto de vista histórico. Para compreender o tema faz-se necessário iniciarmos, com uma breve retrospectiva a partir do trabalho de Queda (1972), que trata da atuação do Estado, direcionando as atividades do setor, desde o início da administração colonial, passando pelo império até as primeiras décadas da fase republicana. Na segunda parte do artigo, analisaremos o período que se inicia na década de trinta do séc. XX, marcado pela alteração do ambiente econômico e pelo aprofundamento da intervenção governamental através da criação do Instituto do Açúcar e Alcool (IAA) em 1933, bem como suas consequências na dinâmica do setor ao longo das décadas até culminar na implantação do PROALCOOL nos anos 70. Na terceira parte, abordaremos a estrutura do setor sucroalcooleiro, também do ponto de vista histórico, apontando a relação que seus agentes estabeleceram com o Estado. Nossa intenção é relacionar algumas das principais interpretações historiográficas sobre o setor com os preceitos teóricos oriundos da Nova Economia Institucional. E, finalmente, apresentaremos na última parte do texto as considerações finais, além de nossas expectativas quanto à condução dos próximos passos do desenvolvimento de nossa pesquisa.

---

<sup>1</sup> Mestrando em História Econômica pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo.

<sup>2</sup> Professor Orientador. Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo.

## **2. A produção de cana-de-açúcar no período colonial brasileiro até o final da Primeira República**

Conforme Queda (1972), a presença da intervenção estatal no setor canavieiro brasileiro se deu desde a colônia e pode-se identificar as relações entre o Estado e os empresários do setor dividindo-as em quatro etapas distintas. A primeira se deu com a fundação dos engenhos no Brasil e foi caracterizada pela atuação da coroa portuguesa na concessão das sesmarias aos produtores de açúcar, bem como pela colaboração na proteção militar dos engenhos, em contrapartida exigia que o açúcar produzido no Brasil fosse comercializado exclusivamente com a metrópole.

A segunda etapa foi marcada pelo incentivo da coroa portuguesa para a produção de açúcar, mas estabelecia as quantidades e a taxação sobre os lucros. Já a terceira fase ocorreu no período 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 bem como a comercialização do produto, criou incentivos pontuais para a modernização tecnológica e a exportação.

Com o advento da República, esta fase liberal ganhou força que culminou com uma política de modernização do processo tecnológico caracterizado pela implantação dos Engenhos Centrais e a Estação Experimental de Campos-RJ. E, por último, na quarta fase, Queda (1972) retratou o período que sucedeu a crise de 1930, 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) infere que praticamente durante todo o período colonial brasileiro, o açúcar nacional era fundamentalmente destinado para exportação e manteve uma participação relativamente importante na economia do país. Mas, a partir de meados do séc. XIX, observou-se um declínio da participação relativa do produto brasileiro no comércio internacional, causado pelo aumento da concorrência com o açúcar produzido nas Antilhas, desde o final do séc. XVII, agravado pelo atraso tecnológico na indústria açucareira nacional, tanto no processo agrícola quanto no industrial, em detrimento das melhorias técnicas e ganhos de escala obtidos com a implantação de Engenhos Centrais nos concorrentes antilhanos. Para acentuar ainda mais esse declínio ocorreu, ao final do séc. XIX, o início da produção do açúcar na Europa a partir da beterraba.

Eisenberg (1977) explica que o atraso tecnológico do setor sucroalcooleiro brasileiro, nos períodos colonial e imperial, se deu em virtude da existência de terras abundantes e baratas, além da exploração do trabalho escravo e da falta de recursos financeiros de um grande número de senhores de engenho. 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. Neste sentido, em meados do séc. XIX, a política adotada pelo Estado brasileiro federal de estímulo à produção açucareira foi de desvalorização cambial para que o preço do açúcar pudesse ter competitividade no mercado internacional. Porém, esta política encarecia os preços dos equipamentos necessários à modernização da produção brasileira e a solução encontrada foi a concessão de subsídios estatais aos empresários empenhados em fazer a modernização.

Para Ramos (1991), a primeira tentativa de modernização do setor sucroalcooleiro brasileiro se deu em meados do séc. XIX, através de incentivos do Estado que concedeu financiamentos subsidiados ao capital estrangeiro para implantar unidades produtivas centrais. Este modelo de modernização foi derivado da experiência original de empresários franceses nas Antilhas no início do séc. XIX 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 trás<sup>3</sup>.

No entanto, muitos produtores de cana da região Nordeste preferiram manter o funcionamento de seus pequenos engenhos visando processar a cana própria quando consideravam baixos os valores pagos pelos Engenhos Centrais. Com uma oferta de cana irregular e insuficiente, os Engenhos Centrais do Nordeste acabaram sendo desativados. O processo de modernização da agroindústria canavieira só foi aceito pelos senhores de engenho na condição de eles serem os proprietários dos Engenhos Centrais e que tivessem igualdade de condições dos incentivos dados ao capital estrangeiro. Dessa forma, ficou mantida a principal característica do setor: a integração vertical para trás.

Vian (2003) considera que durante as primeiras décadas da República no Brasil se acentuou a política de liberalismo estatal no setor canavieiro, marcado pela atribuição ao setor privado pela responsabilidade de produção e comercialização. Este fato acabou gerando crises de produção e conflitos entre os agentes do setor. Foi neste período, inclusive, que se deu a

---

<sup>3</sup> 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 Carvalho et al (1993).

separação dos interesses dos usineiros nordestinos e paulistas. Importante destacar que no período em questão a cooperação entre os agentes do setor se deu apenas em momentos de preços baixos do açúcar e excesso de produção. Em contrapartida, o comportamento oportunista de alguns agentes surgia em momentos que se tornavam possíveis alcançar preços mais vantajosos. Isso explica em parte a dificuldade que o setor experimentou ao tentar se autorganizar. Os agentes buscaram e conseguiram manter uma inércia institucional, mas os produtores nordestinos não conseguiram conter a expansão da produção paulista. Esse período, que vai do final do século XIX até as primeiras décadas do XX, ficou caracterizado por uma expansão horizontal da produção e por um auto reforço do 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.

Na primeira década do séc. XX, ocorreu uma tentativa da autogestão pelos agentes do setor, mas acabou fracassando em razão dos diversos conflitos internos. Como consequência, houve uma forte demanda dos próprios produtores por uma intervenção direta do Estado, através do planejamento da produção que paulatinamente foi sendo implantada. Com o surgimento da primeira guerra, os preços do açúcar atingiram patamares elevados no mercado internacional e fizeram com que a crise da produção nacional fosse resolvida momentaneamente, através do escoamento do excedente para exportação, aliviando o nível dos estoques. Posteriormente, na década de vinte, a crise ressurgiu e para enfrentá-la os governos de Pernambuco e do Rio de Janeiro tiveram a iniciativa de implementar mecanismos reguladores da oferta para manter em níveis adequados o preço do açúcar. Houve um debate com empresários promovido pelo governo de Pernambuco junto com o Instituto Pernambucano de Defesa do Açúcar, cujo resultado foi o surgimento do Plano Geral de Defesa do Açúcar, da Água Ardente e do Alcool, que viriam a influenciar as políticas de intervenção estatal após 1930. De modo geral, as políticas de intervenção estatal do período assinalado evidenciam a grande influência dos produtores do setor perante o poder do Estado, uma vez que tais políticas eram compostas basicamente das propostas elaboradas pelos produtores.

Musacchio e Lazzarini (2014) classificam o período correspondente a segunda metade do século XIX até por volta do início dos anos de 1930 como a fase rudimentar do capitalismo de Estado no Brasil. O Estado atuava ao oferecer garantias contra eventuais fracassos para alguns setores específicos. Foi a partir dos anos 30, como resultado da crise econômica internacional, que o presidente Vargas passou adotar uma política econômica cada vez mais intervencionista, a fim de promover a industrialização por substituição de importações, tendo

em vista que naquele momento a iniciativa privada não queria ou não era capaz de assumir os riscos necessários à criação das novas empresas. Como consequência, o Estado brasileiro tornou-se um empreendedor forte em várias atividades econômicas.

### **3. Da crise dos anos 30 até o final dos anos de 70: o IAA, os excedentes do açúcar e o auge da intervenção estatal.**

Em Vian (2003), a crise econômica de 30 afetou o açúcar também pelo lado da oferta, pois, com o mercado externo deprimido, os cafeicultores paulistas optaram por aumentar a produção de cana na tentativa de minimizar as perdas causadas pela queda no preço internacional do café. Neste período, a produção paulista de cana teve uma rápida expansão e também surgiram os primeiros conflitos de interesses com os produtores nordestinos. Foi neste contexto de acirramento das dificuldades que os empresários do setor reforçaram o apelo à intervenção direta do Estado para mediar os conflitos e regular a atividade.

O primeiro dispositivo que marcou a nova fase de intervenção no setor sucroalcooleiro foi a resolução do Ministério da Agricultura para criação de Comissão de Estudos sobre o Álcool Motor (CEAM), com o propósito de pesquisar e estimular a produção de álcool anidro para ser utilizado na mistura com a gasolina. O interesse na produção do anidro seria tanto para ajudar a regular os estoques de açúcar quanto para diminuir a importação do petróleo.

Lima (1992) comenta sobre a sanção, no ano de 1931, do decreto 20.401 que obrigava os produtores a depositarem em armazéns especificados pelo governo um total de 10% do açúcar que saía das usinas para o mercado, visando manter um estoque regulador e destinava para exportação o excedente dos estados em que a retenção necessária ficasse acima dos 10%. Porém, o decreto permitia o pagamento de uma taxa pelo produtor ao invés da retenção física do açúcar. A implantação dessas medidas de controle satisfez os produtores tanto da região Nordeste quanto da Centro-Sul, pois promoveu momentaneamente a expansão da produção nas duas regiões. Por outro lado, isso acabou por gerar as bases da crise de superprodução futura.

De acordo com Vian (2003), em 1933 se deu a criação do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), fruto do resultado da fusão da Comissão de Estudos sobre o Álcool Motor (CEAM) com a Comissão da Defesa da Produção de Açúcar (CDPA). Segundo Szmrecsányi (1976), os principais objetivos da criação do IAA seria equilibrar a oferta de açúcar no mercado interno através da produção do álcool, promovendo a instalação das destilarias em locais considerados estratégicos.

Em Vian (2003) o IAA buscava controlar a produção de açúcar estipulando uma cota determinada para os produtores. Mas, na prática, os empresários não respeitavam essa determinação, especialmente os produtores paulistas. Moreira (1989) salienta que os empresários acabavam usando suas influências pessoais junto aos funcionários do IAA para conseguir aprovação do aumento efetivo da cota estabelecida.

No ano de 1947, com o decreto 9.827, houve uma mudança de regras na concessão de cotas, que passou a vincular a cota da produção de cada estado de acordo com o seu consumo. Lima (1992) considera essa nova regra como sendo a impulsionadora da modificação do eixo da produção da região Nordeste para o Centro-Sul. Já Alves (1991) identifica neste decreto a existência de um entendimento do governo de que as melhores condições produtivas se encontravam no Centro-Sul. No final dos anos 50 e início dos 60 houve outra mudança na regra de concessão das cotas a fim de conter o aumento da produção do açúcar, num momento em que o consumo interno estava estagnado e não havia possibilidades de aumentar as exportações (Vian 2003).

Vian (2003) identifica também que nos anos 50 o cooperativismo surgiu no setor como uma forma de organizar os interesses das usinas para buscar um equilíbrio na negociação com os comerciantes/refinadores. As usinas individualmente representavam uma parcela muito pequena da produção total, além de não serem dotadas de estrutura para comercialização do açúcar.

No início da década de 1950, a união de usineiros do estado de São Paulo que visavam mais autonomia perante os comerciantes/refinadores 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 Paulo. Posteriormente, já ao final da década, a Refinaria Paulista se juntou às duas cooperativas citadas e como 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 de financiamento e comercialização do açúcar e do álcool dos usineiros paulistas. Neste período, a COPERSUCAR passou a representar o exemplo mais bem-sucedido de união e coordenação do setor sucroalcooleiro e seu êxito durou até meados dos anos 70, quando houve uma reversão da tendência de expansão do setor e tiveram início às primeiras divergências de interesses no interior da cooperativa. A criação da COPERSUCAR contribuiu diretamente para reforçar a integração vertical do setor sucroalcooleiro paulista, considerando que a cooperativa possibilitou que os usineiros agregassem valor ao seu produto.

De acordo com Baccarin (2005), o primeiro choque do petróleo ocorrido em 1973 teve um impacto importante sobre a economia brasileira, pois este produto representava, em 1974, cerca de 40% do consumo nacional de energia, agravado pelo fato de que, o Brasil importava cerca de 80% do petróleo que consumia. A elevação substancial do preço do barril do petróleo em 1973 foi responsável por desequilibrar a Balança Comercial Brasileira, causando déficits de US\$ 4,7 bilhões em 1974 e de US\$ 3,5 bilhões em 1975. Para piorar a situação, o déficit das Transações Correntes saltou de US\$ 1,7 bilhão, em 1973, para US\$ 7,1 bilhões, em 1974, e US\$ 6,7 bilhões, em 1975, contribuindo para o déficit do Balanço de Pagamentos em 1974 e 1975, e, conseqüentemente, diminuindo as reservas cambiais brasileiras. Vian (2003) afirma que o PROÁLCOOL, ao ser implantado oficialmente em 1975, objetivava, por um lado, diminuir a importação do petróleo e, por outro lado, aumentar a utilização da capacidade instalada das usinas. Sua criação refletiu a força política dos usineiros, já que o projeto aprovado pelo governo apresentava um conteúdo<sup>4</sup> parecido com o trabalho publicado em conjunto com a Associagas, cujo título era “A Fotossíntese como Fonte de Energia”.

Os trabalhos de Castro Santos (1993), Numberg (1979) e Pelin (1985) relatam que a implantação do programa governamental de estímulo da produção do álcool como uma solução tanto para a crise do setor canavieiro quanto para a diminuição da importação do petróleo, foi precedida por uma série de debates e conflitos entre os vários agentes envolvidos e as decisões tomadas refletiram os interesses daqueles que possuíam os maiores poderes políticos e econômicos.

O primeiro embate discutiu se as destilarias seriam anexas as usinas ou se seriam unidades produtoras autônomas. A posição do IAA, apoiada pelos produtores nordestinos, defendia que as destilarias fossem autônomas e situadas em regiões de fronteira. Enquanto que 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. O resultado desse embate foi um documento de 1974 que sugeriu a implantação do PROÁLCOOL com aproveitamento da capacidade ociosa das usinas paulistas e sua expansão futura através de implantação de destilarias autônomas.

A posição da COOPERSUCAR, em favor da produção do álcool anidro pelas usinas e contra as destilarias autônomas, demonstrava que seu interesse era a produção de álcool como

---

4 A cana de açúcar é apontada como a principal matéria-prima na produção do álcool que na prática foi a única. Enfatizando a boa produtividade agrícola e industrial da cana, a capacidade ociosa das usinas, a possibilidade de iniciar a produção de álcool no curto prazo e a geração de empregos. Ver Vian (2003)

produto regulador da oferta de açúcar, o que acarretou, um pouco antes da implantação do PROÁLCOOL em 1975, o desligamento de alguns usineiros da cooperativa que formaram uma nova entidade, a Sociedade de Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (SOPRAL), marcando assim a divisão do setor canavieiro em dois campos de interesses distintos. De um lado estavam as usinas vinculadas à COPERSUCAR, que defendiam a produção do álcool anidro como um regulador da oferta de açúcar e, de outro, estavam as destilarias autônomas, que buscavam se aliar com a indústria automobilística para viabilizar a produção do motor de carro movido a álcool hidratado.

Com o PROÁLCOOL, a COPERSUCAR bem como sua via política, a Associação dos Usineiros de São Paulo, que em momento anterior chegou a representar praticamente 100% dos produtores paulistas, passaram a ter concorrentes institucionais e comerciais como a Sociedade dos Produtores de Álcool e, mais tarde, a empresa de exportação e comercialização de álcool, Ethanol Trading. Na fase de implantação do programa teve a participação importante do Centro de Pesquisas Aeroespacial (CTA) nas pesquisas e testes com os motores a álcool. Foi através do CTA que o presidente Geisel tomou conhecimento da pesquisa do álcool como combustível carburante e se tornou um dos seus maiores defensores.

De acordo com Szmrecsányi (1976), o Programa Nacional do Álcool (PROALCOOL) foi instituído pelo decreto nº 76.596 de 14/11/1975 e visava expandir rapidamente a produção de álcool para viabilizar seu uso progressivo como combustível e, conseqüentemente, fazer face às tendências de desequilíbrio que o balanço de pagamentos brasileiro enfrentava naquele momento.

Para Vian (2003) a primeira fase do PROÁLCOOL, de 1975 a 1979, foi caracterizada pelos incentivos dados à produção de álcool anidro, pelo governo através do IAA com linhas de crédito, investimentos altamente subsidiados pelo Estado e garantias de compra do produto de maneira que fosse indiferente para usina produzir álcool ou açúcar.

Esse mesmo autor denomina a década de 70 como o auge da intervenção estatal no setor sucroalcooleiro, em acordo com Musacchio e Lazzarini (2014) que classificam esta década, especificamente o período de implantação do PROALCOOL, como o apogeu do capitalismo de Estado no Brasil e da interferência estatal na economia. Muito embora seja mais comum entre historiadores e sociólogos a ideia de que esse apogeu da intervenção estatal no Brasil tenha ocorrido nas décadas de 1940 e 1950, no período do governo Vargas.

#### 4. As Mudanças Institucionais e o Setor Sucroalcooleiro no Brasil

O objetivo desta seção é abordar as principais mudanças institucionais ocorridas no Brasil que tiveram reflexo sobre o setor sucroalcooleiro, a partir dos anos trinta até a implantação do Programa Nacional do Álcool (PROALCOOL) pelo governo do regime militar brasileiro, em 1975.

De acordo com Gala (2003), os estudos de Douglass North, somado ao de outros autores, sobre a relevância das instituições em uma sociedade, deram início ao programa de pesquisa da denominada Nova Economia Institucional, cujos principais conceitos teóricos estão presentes em suas obras.

North (1981) sustenta que o desenvolvimento econômico de uma nação necessita ser abordado na sua relação com o Estado, cujo conceito aqui se refere a uma convenção acordada entre os seus integrantes que organizam suas formas de representação e elegem procedimentos e rotinas para alcançar um nível de bem-estar. North (1981) atribui ao Estado uma importância central, na medida em que ele deve ser capaz de elaborar e de fazer cumprir as regras formais na sociedade. Através do que o autor chama de *enforcement*, o Estado deve garantir que a base legal seja respeitada e cumprida pelos agentes.

A definição conceitual de Estado para North (1981) está associada a ideia de direitos de propriedade e regras de produção, pois considera que a performance de uma economia é definida pela estrutura de propriedade constituída pelo Estado. Ele explica que o modelo de Estado resulta da dinâmica entre duas forças atuantes. A primeira é denominada *ruler*, cujo objetivo é definir regras para obter o máximo de receitas sobre a propriedade e a produção. A segunda são os *constituents* que abrem mão de uma parte de seus direitos ao Estado em função de obterem serviços de proteção e justiça. Portanto, os *constituents* somente se submeterão ao *ruler* se o benefício por este oferecido for maior do que o custo de abrirem mãos de seus direitos. Aliado a isso, a estrutura de propriedade numa economia deriva da dinâmica estabelecida entre *ruler* e *constituents*. Quanto maior o poder dos *constituents* em restringir o poder do *ruler*, mais eficiente será esta estrutura de propriedade. Posteriormente, North enriqueceu o seu modelo com o acréscimo de grupos de interesse ao invés de um simples *ruler*.

North (1990) busca compreender a dinâmica institucional a partir das organizações, já que elas são consideradas os principais agentes numa sociedade. Elas atuam para maximizar seus ganhos investindo, na margem, em atividades econômicas ou políticas. Ao enfrentarem mudanças inesperadas no ambiente econômico, as organizações agem de duas formas para

buscar novas oportunidades de ganho, ou tentam rearranjar-se em relação às suas atividades econômicas; ou investem esforço para provocar mudança da matriz institucional.

Ao agirem dessa forma, as organizações afetam as variáveis políticas e econômicas. Quando suas ações se voltam para o campo da política, para que ocorra uma mudança nas regras, nas leis, nos contratos, nas normas, teremos uma mudança institucional. Entretanto, quando não houver a presença de estímulos para as organizações alterarem as instituições numa sociedade, North (1990) classifica esta situação de “equilíbrio institucional”

Para North (1973) algumas economias conseguiram atingir o crescimento econômico de longo prazo, na medida em que foram capazes de desenvolver arranjos institucionais que estimulam as atividades produtivas. Assim, as causas do desenvolvimento econômico sustentado devem ser investigadas anteriormente às variáveis tradicionais do crescimento e o segredo para alcançar o crescimento está na construção de regras ou arranjos institucionais que estimulem a acumulação de capital físico e humano.

Outro conceito importante da visão de North (1990) são as ideologias na medida que exercem função primordial no desempenho das economias, pois estão na base das regras formais e informais de uma sociedade. Explica que as decisões de agentes políticos estão impregnadas de ideologia assim como estão presentes na formação dos códigos escritos, e neste sentido elas são importantes tanto para a compreensão das regras e leis derivadas do sistema político, como pelo comportamento dos governantes, dos grupos de interesse e de outros agentes. Neste sentido, quando olhamos para a trajetória do setor sucroalcooleiro nacional verifica-se que há uma relação direta entre a sua evolução histórica com os condicionantes culturais da sociedade, bem como a sua relação com o Estado no desenvolvimento de sua atividade econômica.

O peso da herança cultural ocupou um espaço importante na determinação da atuação dos agentes econômicos do setor sucroalcooleiro brasileiro. Para entender melhor esta dinâmica institucional, buscamos em North (1990) o conceito de *path dependence*, que originalmente foi desenvolvido por Paul David e Brian Arthur, onde explica que determinados arranjos institucionais ineficientes são capazes de persistirem ao longo do tempo numa determinada sociedade, pois quando se está numa dada trajetória a tendência é permanecer nela. Portanto, o início de um processo é fundamental para determinar sua trajetória. A influência do passado incide diretamente no presente, o que explica muitas vezes a continuidade de instituições ineficientes. Considera-se que na dinâmica institucional as mudanças ocorrem de forma gradual, na medida em que se altera na margem as regras de uma sociedade.

Sobre o desenvolvimento e a trajetória do setor sucroalcooleiro no Brasil nota-se que diversos fatores como crises econômicas, mudanças na legislação e políticas de intervenções diretas do Estado, foram responsáveis por definir sua estrutura seja com modificações, manutenção ou aprofundamento das suas características nos diferentes períodos abordados.

Fato é que a participação do Estado na definição de políticas no Brasil tem acompanhado a história do país desde o início do período colonial. Ao mesmo tempo, tem-se observado a atuação dos grupos econômicos junto ao Estado procurando acumular privilégios ou se posicionar melhor em relação aos concorrentes, quando o Estado passa a ser visto como um sujeito a quem se recorre como parceiro na regulação ou na atuação em diferentes graus. Neste caso, as instituições, como o Estado e as políticas públicas, a cultura organizacional, a estrutura social e a forma de organização dos agentes econômicos e sociais têm uma importante atuação no desenvolvimento e evolução das estratégias empresariais.

Observou-se que, a partir da década de trinta, com a crise econômica, houve o aprofundamento da atuação do Estado na economia brasileira como um todo e conseqüentemente no referido setor. Com intuito de mitigar os conflitos intrasetoriais existentes, a intervenção governamental se deu tanto pelo mecanismo das "cotas de produção" como pela administração de preços. Nesse sentido, a regulamentação constituiu-se num elemento determinante da história do setor sucroalcooleiro que acabou por determinar a subordinação das estratégias individuais das empresas a uma regulação geral estabelecida pelo governo.

Já na segunda metade dos anos quarenta, destacou-se o surgimento de um decreto do governo brasileiro que alterou a concessão de cotas, vinculando a produção de cada estado de acordo com o seu consumo. Esta nova regra foi responsável por impulsionar ainda mais a produção açucareira no estado de São Paulo e na década seguinte, contribuiu para o crescimento da sua produção, caracterizado pela concentração técnica e pela procura de terras mais férteis e mais bem localizadas. Conseqüentemente, observou-se uma maior integração de capitais do setor na região Centro-Sul, especificamente em São Paulo. Enquanto que na década de 1950, nota-se o surgimento do cooperativismo como um importante agente com o propósito de representar os interesses das usinas frente à negociação com os comerciantes/refinadores, o que possibilitou a redução de riscos e dos custos de transação ligados ao mercado.

No final da década de 50, a integração do setor paulista foi reforçada com a constituição da COPERSUCAR, considerando que a cooperativa contribuiu para que os usineiros agregassem valor ao seu produto. A COPERSUCAR representou um bom exemplo

de organização que promoveu a união e coordenação do setor sucroalcooleiro cujo êxito durou até os anos 70, quando surgiram as primeiras divergências entre seus integrantes. Finalmente, na primeira metade dos anos 70, ocorreram outras mudanças no ambiente econômico, reflexo direto do primeiro choque do petróleo, e, logo em seguida, o setor se deparou com uma crise de superprodução.

A aglutinação de grupos de interesses diferentes dentro do setor, cujos agentes buscaram investir no rearranjo de variáveis políticas e econômicas, visava alcançar novas formas de ganho frente às mudanças do ambiente institucional. Constatou-se que a implantação do PROALCOOL foi precedida por uma série de debates e conflitos entre os vários interesses dos agentes envolvidos, mas as principais resoluções do programa governamental refletiram a prevalência dos interesses daqueles que possuíam os maiores poderes políticos e econômicos.

Diante dos fatos e especificidades apontados acima, nos parece possível olharmos para a história do setor sucroalcooleiro do Brasil e estabelecermos uma relação de diálogo com os preceitos teóricos da nova economia institucional, a fim de elaborar uma reflexão sobre os aspectos relevantes da evolução histórica deste setor adotando uma abordagem neoinstitucional.

## **5. Considerações Finais**

A primeira parte do estudo apresentou uma revisão bibliográfica de autores que tratam da atuação do Estado, direcionando as atividades do setor, desde o início da administração colonial, passando pelo império até as primeiras décadas da fase republicana.

Na segunda parte o artigo analisou o período que se inicia na década de trinta, com a crise internacional marcando a alteração do ambiente econômico e como consequência houve um aumento da intervenção estatal na economia do país e especificamente no setor culminando com a criação do Instituto do Açúcar e Alcool (IAA) em 1933, trazendo consequências na sua dinâmica ao longo das décadas até os anos de 1970, quando ocorreu a implantação do PROALCOOL

Na última parte do trabalho buscou-se estabelecer uma relação dos conceitos teóricos da Nova Economia Institucional com a trajetória histórica do setor sucroalcooleiro no Brasil. Neste sentido, percebeu-se que o papel das instituições como o Estado, a formação cultural, a estrutura social e a forma de organização dos agentes econômicos e sociais, foi de fundamental importância no desenvolvimento e evolução da atividade deste setor no Brasil.

O setor sucroalcooleiro nacional detém uma importância histórica indelével não apenas por ser uma atividade econômica secular, mas também pela dimensão representada pelo valor de sua produção e exportação ao longo do tempo. Sobretudo, esta atividade conferiu aos que detém sua propriedade um enorme poder econômico e político. Esse poder que é muito antigo e arraigado deriva do fato de seus empresários serem também grandes proprietários de terra. Portanto, temos que a característica marcante do setor sucroalcooleiro nacional foi a produção integrada, ou seja, a atividade agrícola vinculada à atividade industrial. Chama a atenção que esta característica se encontrou presente no setor desde o início da atividade em nosso país e assim se expandiu. Nota-se também que a manutenção da produção integrada do setor foi possível devido a relação estabelecida entre o Estado e os detentores dos meios de produção. Estes exerciam sobre o Estado uma pressão organizada que permitiu a obtenção, a manutenção e mesmo a ampliação dos seus privilégios em detrimento dos interesses do restante da sociedade. Foi em função desses privilégios, com base num desmedido apoio estatal, que o setor manteve sua característica estrutural básica preservada, reforçada e mesmo ampliada ao longo de sua trajetória.

Diante de tais fatos apresentados, esta pesquisa pretende analisar como se constituiu e se expandiu o setor sucroalcooleiro nacional ao longo do período e o modo pelo qual se deu a sua interação com as modificações históricas, econômicas, sociais, tecnológicas e do ambiente institucional. Para tanto, torna-se necessário buscar entender como o setor pensa a política de expansão e desenvolvimento, bem como perceber os diferentes interesses e motivações dos agentes produtivos no desenvolvimento do setor. E, finalmente, procurar compreender e embasar as discussões em torno dos personagens e grupos por detrás das políticas e dos interesses atinentes ao setor sucroalcooleiro.

Outro aspecto importante a ser levantado é que as políticas governamentais de estímulos à produção ao setor sucroalcooleiro no período podem ter sido responsáveis por promover a expansão do mesmo, porém acabaram por reforçar sua estrutura de produção integrada e contribuiu para que a modernização ocorresse de maneira a manter essa herança do passado.

Por último, considero como hipótese geral deste trabalho, a possibilidade de que a produção do setor sucroalcooleiro nacional se tornou menos eficiente e competitiva, tanto na esfera de produção agrícola quanto industrial, quando comparado com seus congêneres de outros países, devido aos privilégios que o Estado dispensou aos empresários do setor, no período. Pretende-se, nas próximas etapas da pesquisa, desenvolver a hipótese geral adotada, evidenciando que o comportamento dos empresários do setor refletiu o peso da herança histórica, tendo em vista que a constante busca, manutenção e ampliação de favorecimentos

governamentais para a classe proprietária acabou acentuando um comportamento acomodado. Isso fez com que os empresários do setor nacional não buscassem fazer as melhorias necessárias para o aumento da produtividade e competitividade na mesma dimensão em que eram realizadas pelos seus concorrentes externos.

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, Francisco J. da C. **Modernização da agricultura e sindicalismo: lutas dos trabalhadores assalariados rurais da região canavieira de Ribeirão Preto**. Campinas: UNICAMP, 1991. 347p. Tese de Doutorado.

ASSOCIAGAS. **Fotossíntese como fonte de energia**. São Paulo.

BACCARIN, J. G. **A constituição da nova regulamentação sucroalcooleira**. Brasília: UNB; São Paulo: UNESP, 2005.

CARVALHO, F. C. de et al. Estudo da Integração Vertical na Agroindústria Sucroalcooleira no Estado de São Paulo, 1970-92, Agricultura em São Paulo, SP, 40 (1):157-182, 1993.

CASTRO SANTOS. **Avaliação político-institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático**. Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, n. 1, p. 127-150, 1989.

EISENBERG, P. L. **Modernização sem mudança: a indústria açucareira em Pernambuco 1840-1910**. Campinas: Paz e Terra/UNICAMP, 1977.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

LIMA, J.C.S. **A intervenção governamental no setor açucareiro: ênfase à problemática do subsídio de equalização**. 1992. Tese (Doutorado). FEA – USP São Paulo, 1992.

MOREIRA, E. F. P. **Expansão, concentração e concorrência na agroindústria canavieira em São Paulo: 1975 a 1987**. 119 p. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 1989.

MUSACCHIO, A. LAZZARINI, S.G. **Reinventando o Capitalismo de Estado**. O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países. Capítulo 3: Evolução do Capitalismo de Estado no Brasil Editora: Cia das Letras 2014

NORTH, D. **Structure and Change in Economic History**. Norton, New York, 1981.

\_\_\_\_\_. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

\_\_\_\_\_. ;THOMAS, Robert P. **The Rise of the Western World: A New Economic History**, Cambridge University Press, Cambridge, 1973.

NUNBERG, B. **State intervention in the sugar sector in Brasil:** a study of institute of sugar and alcohol. 1979. Tese (doutorado). Stanford, 1979.

PELIN, E. R. **Avaliação econômica do álcool hidratado carburante no curto e médio prazos.** 1985. 280p. Tese (Doutorado). FEA USP – IPE USP São Paulo, 1985.

QUEDA, O. **A intervenção do estado e a agroindústria açucareira paulista.** 1972. Tese (Doutorado) Piracicaba. ESALQ/USP, 1972.

RAMOS, P. **Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil,** 1991. Tese (Doutorado em Administração). São Paulo, FGV, 1991.

SZMRECSÁNYI, T. **Contribuição a Análise do Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil-**Tese de Doutorado- Instituto de Economia- Campinas 1976 UNICAMP.

VIAN, C. E. F. **Agroindústria canavieira: estratégia competitivas e modernização.** Campinas: Editora Átomo, 2003.