



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

BRASIL E AMÉRICA - SÉCULOS XX-XXI

A agroindústria sucroalcooleira paulista sob o programa de modernização do governo militar brasileiro

The São Paulo sugar and alcohol agroindustry under the Brazilian military government's modernization program

Bruno Giovani Chequin; USP; br_chequin@usp.br

RESUMO: O presente artigo analisa a expansão do setor agroindustrial sucroalcooleiro paulista em relação ao setor nacional, de 1965 a 1985, condicionado pelo modelo de modernização agrícola do regime militar. Nesse sentido, aborda-se a política de modernização agrícola nacional, através de autores que analisaram o tema como Graziano da Silva, Guilherme Delgado, entre outros. Discorre-se sobre os principais programas governamentais direcionados especificamente à agroindústria canavieira nacional, com destaque ao Proálcool, utilizando os estudos de autores como Tamás Szmrecsányi, Pedro Ramos e José Giacomo Baccarin, só para citar alguns. Dimensiona-se a expansão produtiva dessa agroindústria, analisando os dados estatísticos do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Como resultado, a apuração dos dados evidencia que os incentivos do programa de modernização do governo militar contribuíram para que o estado de São Paulo, naquele período, ampliasse ainda mais a centralidade produtiva do setor agroindustrial sucroalcooleiro do país.

Palavras-chave: Agroindústria. Sucroalcooleiro. São Paulo. Modernização. Proálcool.

ABSTRACT: This article analyzes the expansion of the sugar and alcohol agro-industrial sector in São Paulo in relation to the national sector, from 1965 to 1985, conditioned by the model of agricultural modernization of the military regime. Thus, the national agricultural modernization policy is approached, through authors, such as Graziano da Silva, Guilherme Delgado and others. It discusses the main government programs directed at the national sugarcane agroindustry, with emphasis on Proálcool, using authors such as Tamás Szmrecsányi, Pedro Ramos and José Giacomo Baccarin. The productive expansion of that agroindustry is dimensioned, analyzing the statistical data of the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply. As a result, the verification of the data shows that the incentives of the modernization program of the military government contributed for the state of São Paulo, in that period, to expand even more the productive centrality of the sugar-alcohol agro-industrial sector in the country.

Keywords: Agribusiness. Sugar and alcohol. São Paulo. Modernization. Proálcool.



Introdução

O governo tecnocrático militar (1964-1985) promoveu uma política de modernização do setor agrícola nacional que condicionou um determinado modelo de incorporação tecnológica com aumento de produtividade. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução do setor agroindustrial canavieiro paulista, sob a influência das ações governamentais voltadas para esse setor específico durante aquele regime.

Inicialmente, serão identificados os principais elementos que constituíram o caráter da modernização agrícola nacional, instituída pelo Estado, sob o comando dos militares. A seguir, serão abordados os programas governamentais que foram dirigidos propriamente para a modernização da agroindústria canavieira do país, de forma geral, e de São Paulo, em específico. Na sequência, para examinar o aprofundamento do projeto de modernização, será retratado o programa de incentivo à produção brasileira de álcool (Proálcool), do contexto de sua implantação até 1985, o último ano do governo militar.

A abordagem sobre o Proálcool contemplará as duas fases que promoveram a expansão setorial. A primeira, de 1975 a 1979, envolveu a criação e desenvolvimento do programa, oportunizada pela primeira crise do petróleo em 1973. Enquanto a segunda fase, de 1980 a 1985, foi motivada pelo segundo choque do petróleo em 1979. Para cada uma das fases, serão identificados os recursos direcionados para a agroindústria sucroalcooleira e o desempenho do setor paulista em relação aos outros estados.

Por último, nas considerações finais, à luz dos dados apurados, se buscará dimensionar a evolução da agroindústria sucroalcooleira de São Paulo, no contexto nacional, sob o impacto da política de modernização praticada durante o regime militar.

1. Modernização do campo brasileiro durante o governo militar (1964-1985)

Em linhas gerais, a política de modernização da agricultura brasileira promovida pelo regime tecnocrático militar incentivou o desenvolvimento do setor agrário nacional mediante a incorporação da tecnologia, mantendo praticamente intacta a estrutura fundiária vigente. Por isso, os intelectuais críticos a esse modelo de desenvolvimento se referiram ao projeto modernizante da agricultura como “modernização conservadora” (Pires; Ramos, 2009).



Nesse sentido, a chamada “modernização conservadora” emergiu com a derrota do projeto de reforma agrária. O período histórico que encerra essa etapa de transformações do campo – de 1965 a 1985 - não por acaso coincide com os anos do governo militar. Essa fase foi marcada pelo aprofundamento das relações técnicas do segmento agropecuário com o industrial e desses com o setor externo. Tal arranjo esteve fortemente amparado pela política agrícola e comercial do período.

Mas antes de analisar as questões relativas ao programa de modernização agrícola colocado em prática no país, a partir de meados dos anos 1960, cumpre considerar que a modernização do espaço agrário nacional precipitou a perda da predominância do “complexo rural¹” para o “complexo agroindustrial” (CAI)². Essa transformação implicou na substituição da economia natural e centralizada nas exportações – fatores dominantes no complexo rural - para uma agricultura integrada à indústria e à demanda interna, por meio da especialização da produção, da intensificação da divisão do trabalho e das trocas intersetoriais, ou seja, para um novo paradigma agrícola comandado pelos CAIs (Graziano da Silva, 1998, p. 1).

O fortalecimento da integração entre os setores agrícola e industrial realizou-se pelos avanços técnicos dos meios de produção empregados na agricultura. Esse fato é evidenciado pelo uso crescente, na atividade agrícola, de bens produzidos pela indústria fornecedora de adubos, defensivos, corretivos, tratores, colheitadeiras e implementos, só para ficar entre os principais. A integração também se processou, em graus distintos, pelo lado da produção primária de alimentos e matérias-primas com os variados ramos da indústria processadora (Delgado, 2005, p. 33-34).

¹ Sobre a caracterização do complexo rural e sua decomposição, ver Graziano da Silva (1998, p. 6 – 12).

² São relevantes as considerações de Alberto Passos Guimarães (1982, p.113 - 116) sobre a origem do conceito de complexo agroindustrial, na medida que o autor faz um exame crítico desse conceito, apontando as implicações e contradições envolvidas no processo de industrialização da agricultura, cuja característica mais marcante é o aprofundamento dos vínculos entre o setor agrícola e o industrial. Uma das contradições apontadas pelo autor é que o aumento da produtividade do setor agrícola vem sempre acompanhada da elevação nos custos de produção. Ao mesmo tempo, o produtor agrícola passa ter cada vez mais dificuldades para compensar o aumento nos seus custos com uma elevação equivalente da lucratividade. Isso ocorre porque, a partir da integração entre o campo e a indústria, o mercado comprador dos produtos agrícolas tende a ser dominado por condições monopolísticas.



Constata-se que, nacionalmente, o processo de modernização da agricultura passou a ganhar amplitude e força após a instauração do regime militar nos anos 1960. Foi a partir desse período que se estabeleceram as condições objetivas para a formação dos CAIs brasileiros que inauguraram um novo padrão agrícola no país. O CAI emergiu como resultado da modernização agrícola, e na sua fase de consolidação e expansão, ele tornou-se o principal vetor dessa modernização (Graziano da Silva, 1998, p. 24).

Assim, para o sucesso da conformação dos CAIs, foi fundamental a implantação ou expansão, em bases nacionais, da indústria de bens de produção para a agricultura. Igualmente importante foi a efetivação, no âmbito interno, da modernização ou desenvolvimento de um setor de indústrias processadoras de bens agrícolas, cuja produção se voltava para atender tanto o mercado interno quanto o externo. Pode-se afirmar que o aprofundamento da modernização agrícola nacional se efetuou condicionada pela indústria a montante (fornecedora dos meios de produção para o setor agrário) e pela indústria a jusante (processadora de gêneros agrícolas). Um ponto a ser considerado é que, embora essa integração tenha sido conduzida tecnologicamente pela indústria, isso não seria possível sem a implantação de um sistema financeiro de incentivos através do Estado (Delgado, 1984, p. 32).

É nesse contexto que o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), institucionalizado em 1965, serviu de instrumento estratégico para viabilizar a consolidação dos CAIs. Isso fica claro ao constatar que, sob o efeito dessa política creditícia, houve uma expansão significativa do emprego de insumos modernos na agricultura e da mecanização no campo. Nessas circunstâncias, foram favorecidas aquelas lavouras que utilizavam insumos de origem industrial, entre elas destaca-se a histórica cultura da cana-de-açúcar. Há que se ter em conta que a constituição dos CAIs, financiada pelo Estado, beneficiou amplamente a indústria fornecedora de insumos e a indústria de maquinários agrícolas, especialmente a de tratores, setor notadamente controlado por grupos internacionais (Szmrecsányi; Ramos, 2002, p. 238-241).

De volta à estruturação do programa de modernização da agricultura nacional, em 1967, o Estado, através do SNCR, iniciou uma articulação para reorientar as políticas agrícolas dos institutos segmentados por produtos. Cabe lembrar que os institutos agrícolas setoriais foram estruturados pelo governo federal, a partir dos anos



1930, no início da primeira era Vargas. O processo de modernização em pauta resultou no redirecionamento das políticas praticadas pelos institutos. Com essa reorientação, buscou-se, com base numa concepção de planejamento induzido dos mercados, desonerar os riscos estruturais da produção agrícola. Além disso, incentivou-se a adoção de pacotes tecnológicos da revolução verde³ e, conseqüentemente, o aprofundamento das relações de crédito na agricultura (Delgado, 2005, p. 35-38). Interessa para este trabalho focar nos efeitos do programa de modernização dirigido, especificamente, para o setor agroindustrial canavieiro.

2. A política modernizante dirigida para a agroindústria canavieira nacional em reforço à centralidade paulista

A estratégia de desenvolvimento econômico, posta em prática pelo governo militar brasileiro, tinha como principal elemento as políticas de fomento às exportações. Nesse contexto, aumentou a importância do mercado externo para a comercialização do açúcar brasileiro, enquanto o mercado interno perdia protagonismo. Dessa forma, as exportações do produto passaram a ser o elemento mais dinâmico para o desenvolvimento da agroindústria canavieira nacional. Portanto, as diretrizes para a modernização e expansão dessa agroindústria no Brasil, dentro do amplo redirecionamento da economia nacional, estavam vinculadas às ações governamentais para sustentar o aumento das vendas externas do açúcar brasileiro.

Em paralelo, a partir de 1965, ganha maior profundidade o processo de esvaziamento das atribuições do IAA. Cabe lembrar que a autarquia já vinha sendo confrontada pelos usineiros paulistas desde o final da segunda guerra (Queda, 1972, p. 21).

Numa demonstração de força política, os usineiros paulistas foram capazes de suprimir a contribuição equalizadora, instituída pelo IAA, que tinha como propósito mitigar as desigualdades regionais. Também foi fixado o preço da tonelada da cana com

³ “[...] com o concurso de instituições norte-americanas tão identificadas com os interesses dos monopólios multinacionais como as Fundações Ford e Rockefeller, o Development Advisory Service, o Banco Mundial e a USAID. A “revolução verde” foi idealizada para salvar a agricultura do mundo subdesenvolvido de uma suposta incapacidade de vencer os obstáculos tecnológicos [...]. Remover os obstáculos tecnológicos – e só eles – significava adotar um “pacote de insumos” que incluía sementes de variedades melhoradas, de alto rendimento, principalmente de trigo e arroz acompanhadas do uso obrigatório de grande proporção de fertilizantes, de equipamentos mecânicos avançados e de sistemas de irrigação controlada” (Guimarães, 1982, p. 222-223).



base na apuração dos custos de produção, adicionando uma variação de acordo com o teor de sacarose e pureza da cana, o que incentivava a utilização de variedades dotadas de maior teor de sacarose. É relevante apontar que, em média, a produtividade da cana no estado de São Paulo era superior que em Pernambuco. Essa desigualdade fica explícita quando se observa que a utilização de máquinas e equipamentos em São Paulo era doze vezes maior que em Pernambuco. Além disso, os produtores de cana paulistas empregavam maior quantidade de adubos químicos em relação aos produtores pernambucanos (Queda, 1972, p. 23).

De modo geral, o programa econômico do governo militar contribuiu para aumentar o poder político dos produtores de açúcar, dotados de maior competitividade, cuja concentração se dava em São Paulo. Em contrapartida, aqueles produtores assentados num modelo tradicional, com custos elevados, perdiam paulatinamente sua influência nas decisões da política setorial (Queda, 1972, p. 26).

Dentro dessa perspectiva, as políticas de incentivos ao setor agroindustrial canavieiro nacional e de apoio às exportações de açúcar ganharam maior impulso com a implementação, em 1971, de dois programas de investimentos e incentivos públicos: o Programa Nacional de Melhoramentos da Cana-de-Açúcar (Planalsucar) e o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira (Szmrecsányi; Moreira, 1991, p. 67).

O Planalsucar foi instituído pelo conselho deliberativo do IAA, em 29/07/1971, e homologado pelo Ministério da Indústria e do Comércio (MIC) em 31/08/1971. A entidade criada junto ao IAA foi provida de relativa autonomia financeira e agilidade administrativa. O Planalsucar tinha por objetivo fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de variedades de cana-de-açúcar mais adequadas às especificidades de cada região produtora, a fim de aumentar a produtividade agrícola e industrial. Vale destacar que, em março de 1974, o IAA e a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária (EMBRAPA) firmaram um protocolo para uma ação integrada de apoio à pesquisa da cana-de-açúcar no país, definindo o Planalsucar como a unidade e o instrumento básico dessa ação conjunta (Szmrecsányi, 1976, p. 269-270).

Entretanto, a importância do Planalsucar deve ser contemplada na sua articulação com outras medidas do governo, implementadas para promover a racionalização e elevação da produtividade da agroindústria canavieira nacional. Assim, as primeiras ações que resultaram na criação do Programa de Racionalização da



Agroindústria Açucareira se deram com a sanção da lei nº 5.654 em 14/05/1971. Mas a principal resolução complementar ao programa de racionalização veio com o decreto nº 1.186 de 27/08/1971. Esse decreto, tal qual a lei inaugural do programa, tinha como intuito criar as condições necessárias para os usineiros obterem melhores níveis de produtividade e diminuíssem seus custos de produção. A fim de alcançar esse propósito, os incentivos financeiros contemplavam as empresas do setor mais aptas a realizarem operações de fusões, incorporações e realocações de usinas. Nessas circunstâncias, a melhoria da produtividade e a redução de custos seriam obtidas através da economia de escala - resultante dos estímulos à concentração produtiva - e da realocação das unidades industriais para regiões consideradas mais competitivas do ponto de vista da infraestrutura local instalada e da ecologia para o cultivo da cana (Szmrecsányi, 1976, p. 271-274).

Além disso, o governo disponibilizou linhas de créditos para as atividades agrícola e industrial, assim como a definição dos juros e dos prazos. Mas é preciso esclarecer que os programas de melhoramento da cana e de racionalização da agroindústria canavieira contavam com os fartos recursos disponibilizados pelo IAA, através dos saldos positivos obtidos junto ao fundo especial de exportação do instituto. Os resultados promissores desse fundo tinham origem no bom desempenho das exportações brasileiras de açúcar, durante a primeira metade dos anos 1970, sustentado pelo aumento do volume exportado e pela valorização do produto no mercado mundial (Szmrecsányi, 1976, p. 276).

A formação de consideráveis saldos no fundo especial de exportação se deve ao fato de que o IAA desempenhava a função de único agente exportador do açúcar e o preço pago aos produtores nacionais era inferior ao valor obtido no mercado internacional. Por causa desses excedentes, o instituto pôde expandir substancialmente suas ações dirigidas para a modernização e expansão produtiva do setor agroindustrial canavieiro (Szmrecsányi, 1976, p. 276).

O direcionamento dado aos recursos do fundo incentivava a racionalização das usinas, através da eliminação de seus gargalos e a adoção de técnicas e processos mais eficientes no cultivo da cana, visando também a racionalização da atividade agrícola. Importa observar que foram deliberadas medidas para capitalizar o setor agroindustrial



canavieiro e diminuir os custos financeiros, tanto da produção como da comercialização dos produtos setoriais (Szmrecsányi, 1976, p. 280).

O decreto nº 1.266, de 1973, deu maior sustentação e ampliou as políticas governamentais de modernização do setor em pauta, transformando o Programa de Racionalização da Agroindústria Açucareira em Programa de Apoio à Agroindústria Açucareira (Szmrecsányi, 1976, p. 267). Esse programa deu maior sustentação ao caráter concentrador da política de modernização setorial (Moreira, 1989, p. 51).

O fato é que as vantagens oferecidas pelos programas de racionalização e modernização atraíram muito o interesse dos produtores nacionais, de modo geral, e, em especial, dos usineiros de São Paulo identificados como os maiores receptores dos recursos distribuídos (Ramos, 1983, p. 211-213). Como resultado, a política de incentivos promoveu o aprofundamento da concentração tanto industrial como agrícola das usinas paulistas.

A concentração industrial em São Paulo fica evidenciada quando se considera a quantidade de unidades fabris e o volume produzido entre os quinquênios 1966/67 - 1970/71 e 1971/72 - 1975/76. Os números apontam que, no segundo quinquênio, houve uma redução do número de unidades industriais no estado de 96 para 84, enquanto a produção de açúcar aumentou 50,0% (Ramos, 1983, p. 86).

Com relação à concentração agrícola, o fenômeno pode ser captado pelo crescimento da participação da cana própria processada pelas usinas. Na safra de 1966/67 as usinas produziram o equivalente a 50,7% da cana que moíam. Esse índice foi aumentando paulatinamente até alcançar 65,8% na safra 1975/76 (Brasil, 2007, p. 29-33).

Cumprido apontar que o aumento da demanda internacional de açúcar e da valorização de seus preços, a partir de 1971, possibilitou um crescimento das exportações brasileiras do produto, contribuindo decisivamente para o bom desempenho obtido pelos programas de racionalização e modernização do setor (Szmrecsányi, 1976, p. 277).

Contudo, a situação internacional favorável às exportações do açúcar brasileiro não durou muito. Depois do produto ter atingido um valor máximo nas bolsas internacionais, em novembro de 1974, a queda nos seus preços veio com grande intensidade no primeiro semestre de 1975 (Szmrecsányi, 1976, p. 283). Diante dessa



nova conjuntura, a considerável expansão produtiva da agroindústria canavieira, ocorrida nos anos anteriores, passou a configurar um grave problema de excesso de capacidade produtiva.

Esse cenário teria sido bem pior para o setor se não fosse a desordem causada às contas nacionais, decorrente do primeiro choque do petróleo em 1973. O fato é que a queda brusca do preço internacional do açúcar ocorreu num momento em que os efeitos negativos da crise do petróleo se faziam sentir na economia nacional. Nessas circunstâncias, os grupos açucareiros enxergaram uma oportunidade para contornar a queda nas exportações do produto e o excesso de cana a ser processada, aproveitando a estrutura produtiva ociosa para produzir álcool combustível. Nessa lógica, os usineiros passaram a defender a produção de álcool a partir da cana para fins energéticos como alternativa ao uso do petróleo (Baccarin, 2005, p. 59-60).

Como resultado, um novo arranjo foi concebido nas entranhas do Estado brasileiro para dinamizar a produção nacional de álcool combustível, através do programa governamental que ficou amplamente conhecido como Proálcool (Shikida, 1997, p. 71). A implementação desse programa deu continuidade à política de modernização setorial, assentada em novas bases, atingindo seu auge na primeira metade dos anos 1980.

2.1. O ambiente que antecedeu a implantação do Proálcool

O primeiro choque do petróleo, em 1973, fez quadruplicar os preços do barril entre 1972 e 1974 (Baccarin, 2005, p. 63). Com a eclosão dessa crise, as contas externas brasileiras foram afetadas negativamente. Por consequência, a partir de 1974, o balanço de pagamentos do país tornou-se deficitário, ocasionando a redução das reservas internacionais brasileiras (Baccarin, 2005, p. 64).

Assim, os efeitos danosos da crise petrolífera para a economia nacional associados à já mencionada ociosidade produtiva da agroindústria canavieira favoreceram uma orquestração de interesses entre os empresários do setor canavieiro, o Estado, a indústria automobilística e o setor de bens de capital - fabricantes de máquinas e equipamentos. Nesse cenário, fortaleceu-se a defesa da produção do álcool – a partir da cana - como alternativa viável ao combustível derivado do petróleo. Paralelamente, não se observou nenhum outro grupo de interesses para defender a viabilidade de outras fontes energéticas com a mesma força dos grupos açucareiros. Isso se explica, em parte,



pela dimensão da crise que o setor açucareiro atravessava, suscitada pela derrubada dos preços externos do açúcar. Além disso, a influência de usineiros junto ao Estado era suficientemente vigorosa para, no conserto político, fazer prevalecer seus interesses (Shikida, 1997, p.71).

Entretanto, o lançamento do programa foi precedido por fortes embates entre os atores envolvidos: a Cooperativa Central dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Copersucar)⁴, 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 os técnicos da Petrobrás.

Um dos principais confrontos foi definir se as destilarias seriam anexas às usinas ou se seriam unidades produtoras autônomas. O IAA, alinhado aos produtores do Nordeste e à Coperflu, sustentava que as destilarias deveriam ser autônomas e situadas em regiões de fronteira. Aqueles produtores tinham interesse na exportação do açúcar e não desejavam ficar obrigados a moer cana para produzir álcool em períodos de bons preços externos. Por sua vez, a Copersucar, alinhada aos interesses dos produtores paulistas, assumiu a defesa da produção do álcool anidro em destilarias anexas às usinas (Vian, 2003, p. 85).

O embate entre os representantes de interesses resultou na publicação do documento “Fotossíntese como Fonte de Energia⁵”. Tal documento recomendava a implantação do Proálcool por meio de destilarias anexas, a fim de aproveitar a capacidade ociosa das usinas, conforme defendia a Copersucar. No entanto, a sua expansão futura se daria através das destilarias autônomas, como advogava o IAA (Vian, 2003, p. 86).

⁴ Conforme o subitem “linha do tempo” do site da Copersucar: “A Cooperativa de Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo, criada em 1959 era conhecida inicialmente como Cooperativa Central. Em sua fundação, contava com apenas dez unidades produtoras paulistas e duas entidades cooperativas regionais: a Coopira e a Coopereste.” Disponível em: <https://www.copersucar.com.br/copersucar/#historia>. Acesso em: 2 nov. 2022.

⁵ De acordo com Vian (2003, p. 84): “O início dos anos 70 foi marcado por nova crise de superprodução de açúcar, e mais uma vez o álcool foi considerado como regulador do mercado. Alguns grupos paulistas, em conjunto como representantes Associação dos Produtores e Distribuidores de Gás (ASSOCIAGÁS) publicaram um trabalho denominado “Fotossíntese Como Fonte de Energia” apregoando as vantagens do álcool como combustível e da cana como sua matéria-prima”.



A formulação do Proálcool refletiu a força política do grupo de interesses dos usineiros, especialmente dos paulistas, que já despontara como grupo hegemônico dentro do setor nacional. Isso fica evidenciado quando se considera que o projeto aprovado pelo governo se aproximava, em grande medida, do texto publicado no trabalho “Fotossíntese Como Fonte de Energia”. Nesse documento a cana era considerada a matéria-prima principal e, na prática, foi a única. Buscou-se também enfatizar a utilização da capacidade ociosa das usinas e a boa produtividade agrícola e industrial da cana para produzir álcool (Vian, 2003, p. 85). Assim, fortalece-se a ideia de que a formulação do Proálcool evoluiu mais como uma solução para a ociosidade da agroindústria canavieira do que para solucionar o problema da crise energética brasileira (Szmrecsányi; Moreira, 1991, p. 71).

2.2. Primeira fase: expansão motivada pelo anidro (1975–1979)

O Programa Nacional do Álcool (PNA) – Proálcool - foi instituído pelo então Presidente da República, Ernesto Geisel, através do decreto nº 76.593 de 14/11/1975. O decreto fixou os objetivos do Proálcool, constituiu a Comissão Nacional do Álcool (CNAL), definiu as condições de financiamento para estimular a agroindústria canavieira aumentar sua produção de álcool e estabeleceu as garantias de preço e comercialização para o produto.

Conseqüentemente, a resposta ao conjunto de incentivos governamentais veio de forma rápida, aumentando significativamente a produção de álcool, especificamente do anidro, para ser adicionado à gasolina automotiva. Na primeira fase do programa – safras de 1975/76 a 1979/80 - os maiores beneficiários foram as usinas de açúcar que, através de suas destilarias anexas, responderam pela parcela mais expressiva da produção alcooleira. Só para dimensionar esse quadro, na safra de 1979/80, 95,2% do álcool paulista foi fabricado pelas destilarias anexas às usinas (Moreira, 1989, p. 57-59).

É pertinente relatar que as metas de produção da primeira fase do Proálcool foram asseguradas pelos empresários tradicionais do setor, não apenas pelo fato de que já possuíam experiência e conhecimento nesse ramo de negócios, mas, fundamentalmente, pelos investimentos feitos em anos anteriores na indústria e na lavoura, encontrando-se em plena maturação no início do programa (Moreira, 1989, p. 57 e 60).



De acordo com Shikida (1997, p. 74), o valor investido no Proálcool, de 1975 a 1980, atingiu um montante de US\$ 1,019 bilhão. Esses recursos foram destinados a 209 projetos, majoritariamente para instalação ou modernização de destilarias em áreas tradicionais da atividade canavieira, destacadamente em São Paulo, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro. No que diz respeito à origem dos investimentos, é interessante notar que 75% foram provenientes de recursos públicos e 25% de recursos privados.

Com relação ao peso do álcool no conjunto de bens produzidos pela indústria canavieira, observa-se que, na primeira fase do Proálcool, o anidro foi o grande propulsor da expansão do setor agroindustrial canavieiro nacional. Entre as safras 1975/76 e 1979/80 registrou-se o avanço exponencial de 1.067,3% da produção alcooleira. Para se ter uma ideia, na última safra do período, o anidro representou 79,9% da produção total de álcool, sendo que o estado de São Paulo respondeu, isoladamente, por 74,8% dessa produção. Por sua vez, a produção brasileira de açúcar ficou praticamente estagnada naquele intervalo, apresentando um acréscimo de apenas 12,9%. Já em São Paulo, a produção açucareira chegou a sofrer um discreto recuo (Brasil, 2007, p. 33-35).

Essas apurações confirmam que a primeira fase Proálcool favoreceu, em boa medida, os usineiros paulistas, contribuindo também para o avanço da concentração do setor no estado. Outro desdobramento do programa é que a produção alcooleira nacional deixou de representar uma atividade subsidiária da economia açucareira. Desde então, o álcool passou a ser um elemento dinâmico para a agroindústria canavieira do país, caracterizando-a, claramente, como sucroalcooleira (Veiga Filho; Ramos, 2006, p. 50).

Contudo, para sustentar a expansão da produção do álcool, se fez necessário a ampliação da oferta de matéria-prima para a indústria processadora. Desse modo, comparando a variação entre os anos safras 1975/76 e 1979/80, a quantidade de cana moída nacionalmente aumentou 64,9%. Ao passo que, quando se analisa os resultados apenas de São Paulo, esse acréscimo subiu para 96,6% (Brasil, 2007, p. 33 e 35). Isso reforça a percepção de que, desde o início, o Proálcool foi um instrumento fundamental para alargar a papel do setor sucroalcooleiro paulista no âmbito nacional.

Outro aspecto que merece atenção é a configuração da estrutura produtiva que predominou na agroindústria canavieira nacional durante a primeira fase do Proálcool.



Os autores Veiga Filho e Ramos (2006, p. 49) consideram que a integração vertical, comandada pela atividade fabril, é um dos traços mais marcantes dessa agroindústria no Brasil, o que, inclusive, a distingue das suas congêneres no mundo. Segundo os autores, esse traço tem acompanhado o setor canavieiro desde a sua implantação no país, evidenciando a histórica concentração fundiária nas mãos dos processadores da cana. Ramos (1999, p. 23) é emblemático ao afirmar que: “O usineiro no Brasil é, antes de tudo, um proprietário fundiário”.

Importa registrar que a relatada expansão da quantidade de cana processada foi, necessariamente, precedida pelo crescimento da área de produção agrícola. Assim, ao comparar os resultados da atividade agrícola entre 1975 e 1980 constata-se que a área colhida de cana no estado de São Paulo expandiu 62,3%, enquanto a quantidade produzida subiu para 105,2%, aumentando a produtividade agrícola em 26,4% (Silva, 1990, p. 155). Esses índices são superiores aos do Brasil que registrou um aumento de 32,4% da área colhida e uma elevação de 62,4% na quantidade, indicando um ganho de 22,6% na produtividade agrícola (Silva, 1990, p. 197).

Entretanto, os efeitos do segundo choque do petróleo, em 1979, impuseram modificações no curso do programa, inaugurando a segunda fase da política alcooleira no Brasil.

2.3. Segunda fase: expansão potencializada pelo hidratado (1980 – 1985)

Em 1979, diante de um novo conflito no Oriente Médio – a guerra do Irã e Iraque - deflagrou-se o segundo choque nos preços internacionais do petróleo (Shikida, 1997, p. 80). Com efeito, já em 1980, o preço médio de importação do produto passou a custar US\$ 30,00 o barril para o país, ante os US\$ 17,00 do ano anterior. Soma-se a isso a decisão unilateral dos Estados Unidos em aumentar substancialmente a taxa de juros interna, resultando no fortalecimento do dólar em relação às demais moedas⁶,

⁶ A partir de 1979, com a eleição de Ronald Reagan para a presidência dos Estados Unidos, ocorreu um redirecionamento estratégico da hegemonia estadunidense no cenário internacional. Na intenção de fortalecer a supremacia norte-americana na geopolítica mundial, o novo governo, através do Federal Reserve, aumentou drasticamente a taxa interna dos juros. Cumpre lembrar que os Estados Unidos detinham a propriedade da moeda universal – o dólar - e a liberdade de fixar seu valor. Como consequência, houve uma valorização do dólar que fortaleceu ainda mais sua função como moeda universal, diante das desvalorizações das demais moedas. É preciso que se reconheça que essas desvalorizações ocorreram dentro de um cenário mundial marcado pela estagnação, especulação de ativos, baixa liquidez e degradação fiscal do



precipitando o declínio do endividamento externo como estratégia para financiar o desenvolvimento brasileiro.

Diante dos efeitos negativos dos choques externos, o governo brasileiro, pautado pelo sucesso das metas de produção da primeira fase do Proálcool, lançou a segunda fase do programa, mas dessa vez, com ênfase na produção do álcool hidratado para uso exclusivo como combustível. Cabe mencionar que, no decorrer da primeira fase, haviam sido retomadas antigas pesquisas para utilizar o álcool hidratado como combustível, incluindo conversões de motores a gasolina para testes mais prolongados (Moreira, 1989, p. 60).

O fato é que a segunda fase do Proálcool foi concretizada, fundamentalmente, pelo acordo do governo com a indústria automobilística, que assumiu o compromisso de produzir em série os veículos movidos exclusivamente a álcool. O protocolo - assinado em setembro de 1979 pelo Governo e a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) - estabeleceu metas mínimas para a produção de veículos movidos a álcool hidratado e para a conversão de motores (Shikida, 1997, p. 82).

Como parte do acordo, o Estado garantiu mercado para aqueles veículos, reduzindo a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Taxa Rodoviária Única – atual Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – e, sobretudo, estabelecendo um limite no preço do álcool hidratado de 65% do preço da gasolina a ser pago pelo consumidor. Para completar, os veículos a álcool que desempenhavam a função de taxi obtiveram isenção do IPI. Além da indústria automobilística, houve estímulos direcionados à indústria de máquinas e equipamentos para a agroindústria canavieira, considerando a expectativa de expansão da demanda para seus produtos (Shikida, 1997, p. 81).

Em relação à política de financiamento dispensada ao setor canavieiro, as condições continuaram vantajosas para o produtor, assegurando uma taxa de juros fortemente negativa. Para aumentar o incentivo à produção alcooleira, estabeleceu-se uma melhora nos preços do álcool com a redução da paridade de 60 kg de açúcar por 44 litros do produto para 60 kg por 38 litros, ampliando a vantagem de produzir álcool em vez de açúcar (Moreira, 1989, p. 60–61). Convém acrescentar que, com o objetivo de

Estado. Entretanto, a situação se mostrou bem mais dramática para os países que haviam contraído grandes empréstimos internacionais, como era o caso do Brasil. (Gaspar, 2015, p. 282).



dar maior amplitude para os financiamentos do Proálcool, foram incluídos alguns bancos comerciais privados, bancos de investimento e caixas econômicas para operarem como agentes financeiros do programa (Shikida, 1997, p. 81).

Destaca-se que, na segunda fase do Proálcool⁷, conseguiu-se agrupar vários interesses, contemplando desde o setor agrícola, passando pelos segmentos de bens de capital e automotivo, até o consumidor final. Frente a magnitude do novo arranjo, a agroindústria sucroalcooleira nacional entrou num ciclo de expansão acelerada.

No que respeita aos números do investimento, calcula-se que, de 1980 a 1984, afluíram para o Proálcool cerca de US\$ 5,406 bilhões. Desse total, 56% eram provenientes de recursos públicos, enquanto 44% de capitais privados. Sobre a participação dos agentes financeiros na distribuição dos recursos para os projetos contratados do programa, o Banco do Brasil e os Bancos que compunham o sistema do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se destacaram, concentrando, respectivamente, 65,7% e 22,9% dos financiamentos dispensados à totalidade dos projetos (Shikida, 1997, p. 83).

É interessante observar que, até o final de 1985, a maior parte dos recursos liberados pelo Proálcool havia sido destinada ao estado de São Paulo que, isoladamente, atraiu 36,0% desses investimentos. Em segundo lugar aparece Minas Gerais que absorveu 10,3% e em terceiro vem Alagoas, recebendo 8,1%. Logo abaixo está o estado do Paraná que captou 7,9% desses recursos, 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% (Shikida, 1997, p. 84).

Segundo Ramos (1983, p. 246), em São Paulo, os financiamentos aprovados pela CENAL, até março de 1983, demonstram que 62,4% do total contemplaria as destilarias autônomas. Por outro lado, aos grupos açucareiros tradicionais seriam destinados 36,6%, evidenciando o estímulo aos projetos que envolviam as destilarias autônomas na produção do álcool hidratado.

⁷ Sobre o funcionamento, do ponto de vista institucional, da segunda fase do Proálcool ver Moreira (1989, p. 62-63). O autor aborda o surgimento da Comissão Executiva Nacional do Alcool (CENAL) como órgão executor do programa para agilizar a tramitação dos projetos de implantação e ampliação de destilarias. Outro aspecto analisado pelo autor foram os impactos na produção setorial gerados pela divergência entre os sistemas de informações do CENAL e do IAA.



Consequentemente, entre as safras 1980/81 e 1985/86, as destilarias autônomas tiveram sua participação aumentada na produção alcooleira nacional de 9,3% para 28,3% (Moreira, 1989, p. 59).

No mesmo intervalo, a produção brasileira de hidratado teve um acréscimo de 440,8%, enquanto em São Paulo esse avanço foi de 388,2% (Brasil, 2007, p. 36-38). Embora o estado tenha registrado um índice de aumento menor, na safra 1985/86, 59,9% da produção nacional de hidratado se concentrou em São Paulo. Importa registrar que, naquela mesma safra, o hidratado representou 72,6% do álcool produzido nacionalmente (Brasil, 2007, p. 38).

Por sua vez, a atividade açucareira, tanto no âmbito nacional como em São Paulo, não apresentou alterações significativas durante todo período analisado, indicando que a produção de açúcar se manteve estagnada. Já com relação ao processamento da cana, os dados demonstram que houve aumento de 80,5% no volume processado pela indústria sucroalcooleira nacional, enquanto em São Paulo essa expansão foi de 85,8% (Brasil, 2007, p. 36-38). Não por acaso, no intervalo de 1980 a 1985, a área colhida com cana em São Paulo cresceu 65,3%, no âmbito nacional esse crescimento foi de 50,0%, ou seja, um avanço menor em relação ao ocorrido em São Paulo (Silva, 1990, p. 155 e 197).

Para Ramos e Szmrecsányi (2002, p. 102), os estímulos do Proálcool nessa segunda fase oportunizaram a disseminação da atividade canavieira no território paulista, atraindo para o negócio, principalmente, os grandes proprietários de terra sem tradição no setor. Esse movimento resultou no transbordamento da expansão setorial de São Paulo para os estados vizinhos.

Com base no que foi apurado, constata-se que o elemento dinâmico da segunda fase do programa estava assentado na produção do álcool hidratado, com aumento das destilarias autônomas e incorporação de novas regiões para expansão produtiva. Vale mencionar que, nessa fase, o Proálcool atingiu seus melhores resultados, promovendo um robusto ciclo de expansão para o setor sucroalcooleiro nacional, mas em maior intensidade para o setor paulista.

Considerações finais



Conforme foi abordado neste trabalho, pode-se perceber que, sob o programa de modernização do governo militar, o setor agroindustrial sucroalcooleiro paulista aprofundou seu predomínio na cena nacional. Isso fica evidenciado, quando se constata que São Paulo aumentou sua participação no processamento industrial da cana-de-açúcar do país entre as safras 1964/65 e 1985/86. No primeiro período considerado, o estado já havia processado 44,7% da cana nacional, chegando na última safra a atingir 59,1% dessa participação (Brasil, 2007, p. 28 e 38).

Tal avanço veio acompanhado do aumento da parcela da área cultivada com cana em relação à área nacional. Dessa forma, observa-se que, em 1965, 31,3% da área total do país ocupada com a cultura canavieira estava dentro do território paulista, esse percentual se elevou para 42,6% em 1985 (Silva, 1990, p. 155 e 197).

Importa observar que a transferência relativa da produção canavieira a favor de São Paulo não se explica apenas pelas vantagens edafoclimáticas - topografia, solo e clima – que o permitiram obter rendimentos agrícolas mais elevados. Vale dizer que o setor canavieiro paulista foi beneficiado, em grande medida, pela centralidade econômica que o estado desfruta no cenário nacional. Para Szmrecsányi (1976, p. 67), isso se deve ao fato de que São Paulo reunia historicamente os maiores centros de pesquisa e a melhor infraestrutura física e socioeconômica do país.

A implementação do Proálcool, em 1975, inaugurou uma fase de aprofundamento da política de modernização do setor, dessa vez assentada na produção alcooleira, cujo modelo promoveu forte expansão do setor até meados da década de 1980.

Após a implantação, o programa promoveu dois ciclos expansivos para o setor. O primeiro, de 1975 a 1979, envolveu à criação do Proálcool, motivada pelo primeiro choque internacional do petróleo, em 1973, assentada nos estímulos à produção de álcool anidro para ser misturado à gasolina, através das destilarias anexas às usinas. Por sua vez, o segundo ciclo compreende ao período de 1980 a 1985. Nessa fase, em decorrência do segundo choque do petróleo, em 1979, o programa foi potencializado e atingiu seus melhores resultados, incentivando a produção do álcool hidratado e com maior participação das destilarias autônomas.

Quando se observa os recursos destinados para cada fase do programa, constata-se que, da primeira para a segunda, houve um aumento de 430,5% no montante



investido. Verifica-se também a diminuição do percentual de inversões dos recursos públicos, passando de 75% para 56%, ao mesmo tempo que a participação dos recursos privados aumentou de 25% para 44%.

Outro aspecto relevante é que, de acordo com os resultados apurados, os recursos do Proálcool fluíram, em maior quantidade, para o setor sucroalcooleiro paulista em detrimento de outros estados, ampliando a dominância do setor em São Paulo em relação aos outros estados produtores.

Na primeira metade da década de 1980, a conjuntura se mostrou desfavorável à continuidade das políticas governamentais de incentivo à produção alcooleira. No contexto político brasileiro, é preciso ressaltar que 1985 coincidiu com o fim do governo militar. No cenário econômico, avalia-se que a grave crise cambial brasileira de 1982 foi determinante para precipitar a exaustão do modelo de crescimento, praticado desde 1964 (Delgado, 2012, p. 77-79). Conseqüentemente, de acordo com Shikida (1997, p. 93-94), até o final dos anos 1980, o programa foi paulatinamente esvaziado, instaurando um ambiente de incertezas quanto ao futuro das empresas do setor.

Referências bibliográficas

BACCARIN, José Giacomo. A Desregulamentação e o Desempenho do Complexo Sucroalcooleiro no Brasil. 2005. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. *Anuário Estatístico da Agroenergia*. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2007. Disponível em

<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia/balanco-nacional-da-cana-de-acucar-e-agroenergia-2007>. Acesso em 10 março 2018.

DELGADO, Guilherme C. Capital financeiro e agricultura no desenvolvimento recente da agricultura brasileira. 1984. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

DELGADO, Guilherme C. “A questão agrária no Brasil: 1950-2003”. RAMOS FILHO, Luiz. O.; ALY JÚNIOR, Osvaldo (Org.). *Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual*. São Paulo: INCRA, 2005, p. 21-85.

DELGADO, Guilherme C. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.



GUIMARÃES, Alberto P. *A crise agrária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

MOREIRA, Eduardo F. P. Expansão, concentração e concorrência na agroindústria canavieira em São Paulo: 1975 a 1987. 1989. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PIRES, Murilo José de S.; RAMOS, Pedro. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v. 40, n. 3, p. 411-424, 2009. Disponível em <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/367/315>. Acesso em 12 março 2018.

QUEDA, Oriowaldo. A Intervenção do Estado e a Agroindústria Açucareira Paulista. 1972. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Piracicaba.

RAMOS, Pedro. Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira do estado de São Paulo (1930-1982). 1983. Tese de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

RAMOS, Pedro. *Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

RAMOS, Pedro; SZMRECSÁNYI, Tamás. A evolução histórica dos grupos empresariais da agroindústria canavieira paulista. *Revista História Econômica & História de Empresas*. São Paulo, v.5, n.1, p. 85-115, 2002.

SHIKIDA, Pery Francisco A. A evolução diferenciada da agroindústria canavieira no Brasil de 1975 a 1995. 1997. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Piracicaba.

SILVA, Gabriel Luiz S. P. da. Estatísticas da agricultura brasileira. São Paulo: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, Instituto de Economia Agrícola, 1990.

SILVA, José G. da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. 2. ed. rev. Campinas: UNICAMP, 1998.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Contribuição a Análise do Planejamento da Agroindústria Canavieira do Brasil. 1976. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SZMRECSÁNYI, Tamás.; MOREIRA, Eduardo F. P. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a segunda guerra mundial. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 5, n. 11, p. 57-79, 1991. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8597/10148> . Acesso em 5 julho 2022.

SZMRECSÁNYI, Tamás; RAMOS, Pedro. “O papel das políticas governamentais na modernização da agricultura brasileira”. SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16a Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

(Org.). *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 227-249.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT – USAID.

História da USAID. Disponível em

https://www-usaid-gov.translate.goog/who-we-are/usaid-history?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc. Acesso em 6 novembro 2022.

VEIGA FILHO, Alceu de A.; RAMOS, Pedro. Proálcool e evidências de concentração na produção e processamento de cana-de-açúcar. *Informações Econômicas*. São Paulo, v. 6, n. 7, p. 48-61, 2006. Disponível em

<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=6712>. Acesso em 15 março 2018.

VIAN, Carlos Eduardo F. *Agroindústria canavieira: estratégias competitivas e modernização*. Campinas: Editora Átomo, 2003.