

História Unisinos

E-ISSN: 2236-1782

efleck@unisinos.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Brasil

Ribeiro Guedes, Sebastião Neto; Freitas Vian, Carlos Eduardo; Inácio de Moraes, Gustavo; Maiante, Mariana

Uma caracterização das transformações econômicas e sociais na agroindústria canavieira da Argentina, Brasil e México

História Unisinos, vol. 17, núm. 3, septiembre-diciembre, 2013, pp. 280-292

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

São Leopoldo, Brasil

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=579866793004>

Uma caracterização das transformações econômicas e sociais na agroindústria canavieira da Argentina, Brasil e México

An analysis of socioeconomic changes in the sugar cane industries in Argentina, Brazil and Mexico

Sebastião Neto Ribeiro Guedes¹

sebaneto@fclar.unesp.br

Carlos Eduardo Freitas Vian²

cefvian@usp.br

Gustavo Inácio de Moraes³

gustavo.moraes@pucrs.com.br

Mariana Maiante⁴

mamiante@yahoo.com

Resumo: O artigo objetivou analisar as transformações econômicas e sociais que acompanharam o desenvolvimento, a partir principalmente da segunda metade do século XIX, da agroindústria canavieira na Argentina, Brasil e México, dedicando especial atenção ao papel das instituições na soldagem dos modelos produtivos predominantes nas agroindústrias canavieiras desses países.

Palavras-chave: instituições, agroindústria canavieira, regulação estatal.

Abstract: The paper analyzes the socioeconomic changes in the development of the sugar cane industries in three Latin America countries, viz. Argentina, Brazil and Mexico, after the second part of the 19th century. It focuses on the role played by institutions in shaping the production models prevalent in the sugar cane industries of those countries.

Key words: institutions, sugar cane industry, state regulation.

Introdução

A atividade canavieira na América Latina é muito antiga e desempenhou, e ainda o faz, importante papel na vida social e econômica de muitos de seus países-membros. Nesse artigo, foram examinadas as agroindústrias canavieiras da Argentina, Brasil e México. Além da relevância dessa indústria para suas economias

¹ Coordenador e professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Unesp e membro do grupo de pesquisa interinstitucional "História da agricultura e dos complexos agroindustriais".

² Professor do departamento de Economia da Escola Superior de Agronomia "Luiz de Queirós" da Universidade de São Paulo. Coordenador do grupo de pesquisa interinstitucional "História da agricultura e dos complexos agroindustriais".

³ Professor do departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pesquisador do grupo de pesquisa interinstitucional "História da agricultura e dos complexos agroindustriais".

⁴ Bacharel em Economia pela Unesp/Araraquara e pesquisadora júnior do grupo de pesquisa interinstitucional "História da agricultura e dos complexos agroindustriais".

nacionais, a análise levou em conta o fato de que os três países selecionados concentram mais de 2/3 do total produzido de cana e açúcar da região (FAO/FAOSTAT, 2011).

Mas há uma razão mais forte, relacionada à metodologia de estudos comparativos. A opção por tais estudos vem crescendo por conta ou da insatisfação com os conteúdos empíricos dos modelos quantitativos, ou da necessidade de completá-los com a análise de casos com mais de um evento (Rochner, 1997). Ademais, na análise comparativa, procurou-se respeitar as regras sugeridas por Marc Bloch, citado por Prado (2005), para o estudo de história comparada: (i) escolher dois ou mais fenômenos que pareçam, à primeira vista, apresentar certas analogias entre eles, em um ou vários meios sociais diferentes; (ii) descrever as curvas de sua evolução, constatar as semelhanças e as diferenças e, na medida do possível, explicá-las à luz da aproximação entre umas e outras; (iii) dar preferência ao estudo de sociedades vizinhas e contemporâneas, próximas uma das outras no espaço.

Tendo isto em mente, o artigo objetiva analisar as transformações econômicas e sociais que acompanharam o desenvolvimento, a partir principalmente da segunda metade do século XIX, da agroindústria canavieira na Argentina, Brasil e México, dedicando especial atenção às características diferenciadas dos modelos produtivos resultantes. O aspecto de relevo recaiu sobre as instituições de regulação setorial e suas políticas, buscando identificar, a despeito da recorrência de movimentos sincrônicos de regulação e desregulamentação da agroindústria canavieira nesses países, as especificidades em suas trajetórias e no seu desempenho.

A constituição e expansão da atividade canavieira na Argentina, Brasil e México

Nesse tópico, faz-se um relato da trajetória histórica de cada país no que diz respeito à constituição e à evolução da produção de cana-de-açúcar, apontando suas principais características. Ela irá privilegiar a constituição e evolução da agroindústria canavieira nos países selecionados no período entre 1880-1990, buscando caracterizá-la no contexto de forte proteção e intervenção estatal.

Argentina

A agroindústria canavieira argentina apresenta – quando comparada às suas congêneres latino-americanas

– duas particularidades de origem: primeiro, a de que ela somente ganhou relevância econômica em meados do século XIX e, segundo, sua produção, concentrada em três províncias do Noroeste do país, nasceu voltada para o mercado interno, que se constituía com razoável dinamismo na segunda metade deste mesmo século. De fato, de 1850 a 1912, a Argentina, por meio da sua integração ao mercado mundial, logrou um crescimento anual de 6,1%, com importante participação das exportações agropecuárias (Román, 2005).

É neste contexto de crescimento e expansão do mercado de bens de consumo que a produção de açúcar para o mercado interno se desenvolveu e passou a ser condicionada, do lado da demanda, por três variáveis fundamentalmente endógenas: (i) pelo crescimento demográfico, impulsionado pelo crescimento vegetativo relativamente elevado e pela imigração de europeus, particularmente no final do século XIX e início do XX; (ii) pelo crescimento do consumo *per capita* de açúcar, que passou de 11 kg em 1875 para 27 kg em 1914; (iii) pelos altos salários argentinos, em comparação aos prevalecentes na América Latina, que ampliaram o poder de compra da população ao mesmo tempo em que induziram a modernização da indústria canavieira (Campi, 2006).

Na Argentina, a produção de açúcar estabeleceu-se primeiramente em Tucumán, na época uma das suas províncias mais prósperas. Já no começo do século XIX, esta província caracterizava-se pela importância do comércio, por relações econômicas amplamente monetizadas e pela diversificação da oferta de bens, destacando-se o desenvolvimento de atividades agrícolas e pecuárias, bem como algumas manufaturas incipientes (couros, por exemplo).

Originária de capitais dedicados às atividades pecuárias e de comércio, que se diversificava, a indústria açucareira de Tucumán ganhou dinamismo e maior relevo a partir de 1860, conduzindo a Província a uma forte especialização nessa lavoura, apesar das limitações quanto à fertilidade do solo e ao clima. Em 1876, foram introduzidas pelo governo central linhas férreas que conectaram a área de produção de cana-de-açúcar aos portos do litoral e a Buenos Aires, o que implicou diminuição de custos e favoreceu a unificação do território nacional⁵.

No período 1880-1914, a propriedade e gestão da infraestrutura férrea foram passadas ao setor privado. A essa transferência sobreveio, na província tucumana, um período de fusões que aumentou o poder de mercado das empresas ofertantes de serviços de transporte. As empresas ferroviárias usaram esse poder para elevar suas tarifas, o que ensejou o pedido pela intervenção regulatória do Estado

⁵ Ver a respeito a interpretação do papel das ferrovias feita por Fandos (2011), que mostrou seu papel determinante na unificação territorial e no fortalecimento da autoridade do Estado nacional.

por parte dos produtores de açúcar. O resultado foi uma queda das tarifas no transporte, ao mesmo tempo em que o índice geral de preços dos produtos da atividade canavieira aumentava, estimulando sua expansão (Román, 2005).

Quando a manufatura do produto tornou-se uma produção caracterizada pela grande escala e dependente de tecnologia, ocorreram profundas transformações em sua organização econômica, intensificando a necessidade de capital. Nesse sentido, a agroindústria canavieira argentina foi beneficiada pela instalação de instituições bancárias após a conquista da estabilidade política em 1880. Em 1875, foi aberta uma sucursal do Banco Nacional que teve papel vital, até pelo menos 1890, na oferta de crédito ao setor. Em 1887, instalou-se na província uma sucursal do Banco Hipotecário Nacional.

Do mesmo modo, em 1870, o Estado nacional fundou a Escola de Agricultura, especializada na formação técnica açucareira e, em 1907, a província de Tucumán, sob pressão dos usineiros locais, financiou a construção e funcionamento da estação experimental de pesquisas, fundamental para o desenvolvimento de melhorias na parte agrícola do complexo. A partir daí a regulação setorial – tendo o Estado como protagonista – passou a ser crucial, pois o desenvolvimento da produção açucareira seria impossível sem a proteção do mercado interno argentino, realizada principalmente por meio de elevadas tarifas alfandegárias e, em casos extremos, pela definição de cotas-limites de importação de açúcar. A promoção da indústria pelo governo esteve presente em todo o período de 1880, desenvolvendo o mercado nacional e dificultando a competição das importações (Román, 2005).

Esse conjunto de iniciativas induziu, pelo lado da oferta, à modernização da produção, que se concentrou nos engenhos. Entre 1877 e 1885 o número deles caiu mais de 50%, ao passo que a produção cresceu oito vezes (Campi, 2006). Como consequência, de 1895 a 1906 observou-se a primeira grande crise de superprodução do setor, trazendo igualmente a queda nos preços do açúcar. Como apontam Moyano e Lenis (2007), os industriais da região de Tucumán, tendo se endividado fortemente no período pré-crise, solicitaram, uma vez mais, que o Estado atuasse como protetor e subsidiasse a exportação do produto com a finalidade de manutenção dos preços.

Como forma de coordenar a atividade setorial, foi criada, em 1896, a União Açucareira Argentina, a qual era representada pelo sindicato de fabricantes de açúcar e tinha como objetivo, segundo Moyano e Lenis (2007), controlar os preços, centralizando a venda do produto. Com a criação dessa instituição, aumentou ainda mais o poder regulatório do Estado. Como mostram os dois autores, o discurso realizado no período em prol da proteção da atividade caminhava do caráter provincial para o

regional, apelando para o fato de que a indústria açucareira não correspondia apenas aos interesses tucumanos, mas também ao restante das regiões produtoras, como era o caso de Salta e Jujuy. Era desta forma que se buscava legitimar a indústria açucareira como indústria nacional, sob a hegemonia dos interesses açucareiros de Tucumán.

Apesar do destaque que a região de Tucumán obteve na atividade açucareira em fins do século XIX, é necessário realçar a presença da atividade em outros territórios da Argentina. Pode-se afirmar com Justiniano (2005) que o êxito relativo da experiência canavieira em Tucumán, marcada, como se viu, por forte presença da proteção do Estado, incentivou as elites regionais de outros territórios a se interessarem pelo cultivo. Na província de Salta, de forte tradição pecuarista, havia, em inícios de 1880, um único engenho, o de San Isidro, que se tornou a referência para a expansão canavieira na província. Com características similares às de Salta, a província de Jujuy na mesma época elevou a importância do açúcar em sua estrutura produtiva com a inauguração do seu primeiro engenho, em 1889.

Ao se destacar a presença reguladora do Estado na atividade açucareira na Argentina, é fácil observar a estreita ligação do açúcar com a política. Ogando (1998) evidencia que tal presença pode ser observada a partir da análise dos governantes no período que compreende 1880 a 1916. Em 36 anos, dos nove presidentes da República Argentina, cinco provinham da região do noroeste açucareiro.

O período de 1916 a 1923 marcou, porém, um ponto de inflexão na atividade açucareira argentina, havendo mudança no tratamento dos assuntos do setor a partir do governo de Yrigoyen (o qual afrouxaria a linha protecionista existente até então). O novo governo estabeleceu como uma das medidas iniciais um decreto que, segundo Moyano e Lenis (2007), autorizava a importação de açúcar no montante de 75.000 toneladas. A política de Yrigoyen procurava assegurar o açúcar a preços baixos para a população dos grandes centros consumidores urbanos.

Em 1919, além da permissão para importar açúcar, foi proibida a exportação do produto. As pressões das regiões produtoras aumentaram, e o governo de Yrigoyen fez concessões aos pedidos dos industriais açucareiros, permitindo a exportação, mas com a condição de que o preço do produto no mercado interno continuasse igual ao estabelecido. Porém, o acordo não foi cumprido e o preço do açúcar voltou a subir, dando ensejo a que nova proibição de exportações fosse imposta (em 1920).

Diante deste cenário, a província de Tucumán passou a tratar o governo central como inimigo da atividade açucareira que desenvolvia e da própria província. Às ações do governo somou-se o Censo de 1914, o qual fez parte de uma reforma eleitoral em que os representantes das

elites açucareiras do interior do país perderam espaço no Congresso para as províncias de Santa Fé e Buenos Aires, regiões que tiveram sua participação dobrada. Os dois eventos pareciam deixar claro que as formas de proteção do passado não podiam mais ser sustentadas a fim de que os interesses da indústria açucareira permanecessem no centro das discussões políticas.

Esse estado de coisas durou pouco, no entanto. O protecionismo ao açúcar foi retomado no final da década de 1920 e a intervenção estatal aprofundada, revelando a capacidade política dos grupos de interesse vinculados à cana junto ao Estado argentino (Chaves, 2009). A partir daí, a regulação da indústria foi-se ampliando, de modo a incluir, além da tradicional proteção tarifária e dos subsídios à fabricação das usinas, também: (i) a regulação das relações conflituosas entre fornecedores de cana e usinas, em especial na província tucumana; (ii) a limitação da expansão da produção de açúcar nas regiões de Salta e Jujuy, mais produtivas, por meio da criação do fundo regulador, que subsidiava os produtores de açúcar menos eficientes (vale dizer, os de Tucumán) com a contribuição feita pelas mais produtivas (Salta e Jujuy)⁶; (iii) a definição de cotas de produção por região, usinas e fornecedores, a partir de 1966, feita pela Direção Nacional do Açúcar; (iv) a provisão de crédito de custeio para fornecedores e de giro para as usinas, e do recorrente socorro financeiro a usinas endividadas (Rivero, 1994).

Nos anos de 1940, a produção cresceu pouco, mas em momento posterior a recuperação foi alcançada graças a investimentos na expansão do segmento industrial. A superprodução que se lhe seguiu, já em meados dos anos 1960, exigiu nova intervenção estatal. Tal crise de superprodução acarretou consequências ruins ao setor canavieiro, como se pode perceber pelo fechamento de 11 engenhos tucumanos entre 1966 e 1967 e, nas palavras de Chaves (2009, p. 24), pela “falência de cidades inteiras que tinham toda sua atividade voltada à produção açucareira”.

Em fins dos anos de 1960 e início de 1970, no entanto, muitas usinas ampliaram sua produção e modernizaram suas fábricas, em parte como resposta ao crédito estatal abundante, em parte como consequência dos elevados preços do açúcar no mercado internacional. Com a crise internacional do petróleo de 1973, outra crise de superprodução manifestou-se nos anos de 1974/1975, reduzindo drasticamente o preço do açúcar nos mercados internacionais. Ademais, os aspectos virtuosos do lado da demanda começaram a dar sinais de esgotamento. De fato, o consumo *per capita* argentino de açúcar declinou mais de 30% entre 1970 e 1988 (Rivero, 1994, p. 25), apesar

do crescimento demográfico, por efeito do aumento da presença dos adoçantes alternativos e da queda da renda real da população. Apesar disso, a resposta estatal consistiu em fomentar a produção e a exportação (embora os custos de produção fossem superiores aos preços internacionais), compensando os exportadores com preços domésticos bastante elevados.

Em 1984, um novo declínio dos preços internacionais do açúcar levou o governo argentino a responder com um conjunto de medidas de apoio ao setor, do qual três são cruciais para o entendimento da dinâmica futura da indústria. A primeira medida foi a introdução do sistema *maquila*, uma nova modalidade de comercialização do açúcar com a finalidade de reduzir o ônus do financiamento público da colheita que consistiu no pagamento pelas usinas da cana entregue pelos fornecedores com açúcar, que era comercializado por cooperativas de fornecedores. O governo fixou a participação dos fornecedores em 56,7% do açúcar extraído de cada tonelada de cana (Rivero, 1994, p. 25). Um resultado imediato foi a entrada das federações de fornecedores no mercado de açúcar (com 25% de participação), que era anteriormente controlado integralmente pelas usinas (Rivero, 1994, p. 25).

A segunda medida foi o refinanciamento das usinas para evitar seu fechamento e a permissão do aluguel de usinas falidas para as associações de fornecedores de cana, que nos anos 1980 controlaram três usinas de açúcar. Uma consequência importante dessas duas medidas foi a de manter a habilidade das usinas de reduzir seus custos de produção rebaixando os custos das matérias-primas. A terceira medida foi a redução das cotas de produção de açúcar na tentativa de reduzir a oferta e ajustá-la à demanda interna. Um resultado dessa medida foi o de afetar negativamente os custos industriais de produção, pois em função dela o mesmo número de usinas esmagava menos cana, elevando a capacidade ociosa da indústria, já bastante elevada (Rivero, 1994, p. 26).

Brasil

Ao contrário do argentino, o cultivo da cana-de-açúcar no Brasil é antigo e nasceu voltado para “fora”, integrado aos circuitos mercantis dos centros comerciais europeus dominantes. Esse fato é crucial tanto para a formação quanto para a dinâmica geral dessa atividade. Em primeiro lugar, porque, na época colonial, ela condicionou o uso dos dois fatores de produção mais importantes: a terra e o trabalho (escravo). Em segundo lugar, porque ela dotou os proprietários de engenhos de imensa capacidade

⁶ Curiosamente, igual iniciativa foi tomada pelo governo brasileiro em relação às regiões açucareiras do Nordeste e do Sudeste brasileiro, visando proteger aquela menos desenvolvida desta mais desenvolvida.

política para capturar as políticas e os recursos públicos em seu favor.

Durante todo o período colonial (1500-1822), uma ampla literatura sobre o tema no Brasil tem enfatizado o fato de que nele o crescimento da lavoura se baseou no uso extensivo dos fatores terra e trabalho, com baixa produtividade da lavoura e dos engenhos e minguada incorporação de progresso técnico. Esse padrão extensivo foi fundamental para a consolidação da grande propriedade na paisagem rural brasileira, conferindo imenso poder político às classes dos proprietários de terras. No período posterior à Independência do país (1822), o fato mais notável foi a tentativa, no final do século XIX, da implantação dos chamados engenhos centrais, que buscou, sob forte subsídio do governo Imperial brasileiro, modernizar a indústria açucareira e dotá-la de capacidade para enfrentar problemas tais quais a concorrência internacional do açúcar originado das Antilhas, a queda da participação brasileira no mercado mundial de açúcar e o aparecimento do açúcar extraído da beterraba (Ramos, 1999).

A ideia dos engenhos centrais era a de separar as atividades agrícolas e industriais, então realizadas em engenhos integrados ou semi-integrados. A inspiração era Cuba, que à época, com esse modelo, apresentava notável desenvolvimento na atividade canavieira. A experiência dos engenhos centrais malogrou em todo o Brasil, por resistência da própria classe proprietária de terras, temerosa de perder as prerrogativas econômicas e políticas que a nova divisão do trabalho ameaçava, e por problemas técnico-gerenciais relacionados à gestão de unidades industriais de escala enorme para a época, o último terço do século XIX (Ramos, 1999, p. 63).

Inviabilizados os engenhos centrais, a forma de organização da indústria baseou-se, no início do século XX, na usina de açúcar, fortemente integrada à grande fazenda canavieira. Nessa forma, três classes sociais são claramente distinguidas: os grandes proprietários de terras, que são também, invariavelmente, os proprietários dos equipamentos industriais de processamento da cana; os fornecedores de cana, compondo uma camada heterogênea de proprietários ou arrendatários de terra; e os trabalhadores da lavoura, que migraram paulatinamente para o regime de assalariamento.

Nas três primeiras décadas do século XX, a agroindústria canavieira nacional conviveu com os seguintes problemas: (i) perda de fatias expressivas do mercado externo do açúcar; (ii) disputas regionais pelo mercado interno em expansão; (iii) intensificação dos conflitos de classe dentro do complexo decorrente da constituição

e expansão das usinas; (iv) instabilidade dos preços no mercado interno.

No entanto, no período de 1930-1945 – à semelhança do que vinha acontecendo às agroindústrias da Argentina e do México – emergiu paulatinamente um novo ambiente institucional e intervencionista por parte do Estado. Na década de 1930, a conjunção dos problemas anteriormente citados, acrescidos dos de superprodução de açúcar e da queda da demanda internacional e dos preços do açúcar, em virtude da crise de 1929, fez o governo Vargas criar, por pressão dos próprios produtores de açúcar, particularmente os nordestinos, o Instituto de Açúcar e Álcool (IAA), autarquia com funções planificadoras que passou a regular a produção e comercialização canavieira no país, sendo o responsável por autorizar a instalação de novas usinas, controlar, através de uma política de quotas, quanto cada unidade industrial e região do país produziriam, além de estimular a produção de álcool combustível.

Em 1941, essa regulação estendeu-se às relações econômicas entre usineiros e fornecedores de cana, que foram normatizadas por meio do Decreto Lei 3.855, de 21 de novembro de 1941, conhecido como Estatuto da Lavoura Canavieira. Nele estabeleceu-se, entre outras coisas, que as usinas deveriam comprar pelo menos 40% da cana-de-açúcar que elas esmagavam de fornecedores de cana⁷.

A dependência do transporte marítimo para a distribuição do açúcar na época, tanto em sua ligação externa, quanto para o fornecimento interno, mostrou-se de maneira aguda no contexto da II Guerra Mundial. Para Szmerecsányi e Moreira (1991), a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) deixou marcas diferentes daquelas observadas ao término da Primeira Guerra. A “guerra submarina” trouxe riscos às exportações de açúcar, os quais não foram observados nos anos de 1914-1918. Esse fato, junto com outros, transformou o território produtor nacional de cana-de-açúcar. Uma vez que a demanda dos centros consumidores localizados no Centro-Sul do país não era atendida, observou-se um ponto de inflexão e mudança do eixo produtor de cana, o qual passou do Nordeste para a região Sudeste do país (que começou a aumentar sua produção devido a esses problemas de abastecimento).

Na década de 1950, a atividade açucareira no país se expandiu em decorrência do grande aumento da demanda interna do produto. O crescimento demográfico e a maior urbanização do país estimularam, pelo lado da demanda, a dinâmica industrial. De fato, entre 1940 e 1960, a população brasileira cresceu 69% e a taxa de

⁷ Embora objetivasse garantir a participação dos fornecedores na oferta de cana para as usinas, essa percentagem nunca foi respeitada pelas usinas, que aumentavam, recorrentemente, e a despeito da regulação do IAA, sua própria participação no autoabastecimento de cana.

urbanização de 31,2 para 44,7% para o mesmo período. Por sua vez, o consumo *per capita* de açúcar cresceu 120% entre 1935 e 1960 (Szemerécsányi, 1979 p. 501). Apesar desse crescimento endógeno, a indústria produzia excessos de açúcar que eram exportados; à medida que a capacidade produtiva aumentava, os esforços exportadores tiveram que ser cada vez maiores.

No ano de 1960, destacou-se o *Plano de Expansão da Indústria Açucareira*, o qual incorporava as expectativas de crescimento para o setor de cana-de-açúcar decorrentes da exclusão de Cuba do mercado mundial de açúcar, logo após a Revolução. Os recursos para tal programa tinham origem nos programas de erradicação do cultivo do café, instituídos na mesma época (Szemerécsányi e Moreira, 1991).

O superinvestimento industrial desse período não encontrou a demanda efetiva, uma vez que o mercado doméstico de açúcar norte-americano foi suprido por fontes diversificadas, conforme critérios geopolíticos, de modo que, em meados de 1960, houve uma crise de superprodução de cana no país, a qual influenciou a queda dos preços no mercado mundial no período.

Em seguida ao processo de forte expansão comentado anteriormente, a agroindústria passaria por momentos de dificuldade nos anos de 1973 e 1974, em decorrência da conjugação de uma severa crise econômica mundial (crise do petróleo) com uma situação de superprodução de açúcar. A saída encontrada pelo governo brasileiro e os setores patronais ligados à cana para lidar com a queda dos preços do açúcar e a capacidade ociosa foi a criação de um novo mercado: o do álcool combustível automotivo, para onde puderam ser alocados os fatores de produção “ociosos” e onde também passaram a residir os estímulos de demanda para o setor⁸. É assim que deve ser compreendida a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) em 1975.

Nesse sentido muito específico, a experiência brasileira é única e responde, se acredita, por parte substantiva da *performance* dessa agroindústria quando comparada com outras porque implicou profunda mudança na dinâmica da indústria, reorientando para o mercado interno o uso da cana-de-açúcar e oferecendo aos produtores a oportunidade de optarem por dois mercados distintos quando decidissem sobre o processamento industrial da cana. Para eles, esses dois fatos reduziram enormemente os riscos associados à demanda efetiva, embora tenha dificultado a capacidade regulatória do setor por parte do Estado. Outra característica brasileira que contrasta, por exemplo, com o caso mexicano é o fato de, nesse período,

bem como em qualquer outro da história brasileira, nunca a intervenção estatal chegou tão longe ao ponto de estatizar usinas de açúcar privadas.

O Proálcool foi composto por duas fases principais: a primeira abarcou o período de 1975 a 1980, permitindo uma expansão moderada, em termos de produção, da agroindústria canavieira de maneira geral. Nessa fase predominou, com fartos e baratos recursos públicos, a construção de destilarias anexas às usinas para a produção, principalmente, de álcool anidro, que era adicionado em proporções específicas à gasolina. A segunda fase (1980-1985) foi caracterizada por uma expansão acelerada da atividade canavieira, cuja produção cresceu enormemente. Ela aconteceu no contexto do segundo choque do petróleo e tinha por objetivo o aumento da produção de álcool do país, enfatizando a produção de álcool hidratado em vez do álcool anidro⁹. Assim, como Szemerécsányi e Moreira (1991), Shikida (1997) e Dias de Moraes (2000) ressaltam, este programa necessitou de amplos e complexos acordos envolvendo o Estado, as indústrias automobilísticas, a Petrobrás e outros agentes para que fossem fabricados carros movidos a álcool e também distribuído o novo combustível nas redes varejistas de comercialização de combustíveis.

Os dois Proálcool foram fortemente subsidiados pelo Estado, e a criação do mercado brasileiro de álcool hidratado, induzida por outras políticas nacionais, foi posteriormente erigida como de interesse nacional e, por convergir com as preocupações ambientais da sociedade, amplamente legitimada, apesar dos seus efeitos negativos na esfera social e no mínimo discutível na ambiental. Os resultados dos incentivos (tais como créditos especiais para destilarias e construção de novas unidades de produção e juros subsidiados abaixo da inflação) durante o programa foram o aumento na produção de álcool do país, com destaque à região de São Paulo (a qual se distanciou ainda mais do restante do país em volume de produção), e sua disseminação para regiões com pouca ou nenhuma tradição nessa lavoura (Paraná, Goiás, Mato Grosso, etc.).

No período que abrange a segunda metade dos anos oitenta, a ação do Estado regulamentador como um todo foi diminuída, não somente na agroindústria canavieira. Já em 1983 houve uma grave crise de abastecimento de álcool que, ao afetar negativamente a confiança do consumidor de álcool combustível, provocou uma redução drástica na demanda por automóveis movidos a álcool, o que quase significou o fim do programa. Ele foi enfraquecido, também, em decorrência da queda dos preços internacionais do petróleo, observada na mesma época, o que o tornou oneroso nos moldes em que tinha

⁸ Essa afirmação, propositalmente enfática, não desconhece o uso no Brasil do etanol como combustível automotivo desde 1933, nem os esforços do IAA para incorporá-lo à matriz energética brasileira. O fato, contudo, é que essas iniciativas foram pontuais e limitadas até o advento do Proálcool.

⁹ Ambos são derivados da cana-de-açúcar, sendo o segundo (álcool hidratado) utilizado como o combustível dos veículos. Já o álcool anidro é adicionado à gasolina.

sido concebido e realizado. Esses eventos jogaram água no moinho do discurso patronal, principalmente dos usineiros paulistas, interessado em livrar-se das amarras institucionais acionadas pelo Estado e que lhe impediam uma expansão maior e mais autônoma.

México

A atividade canavieira mexicana também é antiga (remontando à segunda metade do século XVI) e nasceu voltada para o mercado externo. Ela se estabeleceu e se difundiu no contexto do sistema colonial de *haciendas*, cuja característica era a do latifúndio articulado ao mercado externo via exportações de *commodities*, com o predomínio da peonagem como regime de trabalho. Embora dominante, a *hacienda* não era a única forma de organização agropecuária, cabendo fazer referência à importância crescente dos “ranchos”.

Essa forma dual típica predominou praticamente sem mudanças até o começo do século XX. No governo de Porfirio Díaz (1877-1911), no entanto, o modelo de crescimento fundamentou-se no fortalecimento de um tipo de capitalismo nacional que, embora fosse orientado para o mercado internacional, atribuiu ao campo importância no fornecimento de alimentos para as cidades. Neste sentido, o projeto porfirista conferiu à modernização das *haciendas* um papel estratégico.

Nessa estratégia, as melhores terras eram beneficiadas por recursos hídricos e diretamente exploradas pelo proprietário e peões. As terras que eram consideradas marginais eram alocadas a arrendatários. Nesse período, embora não se tenha alterado a estrutura da propriedade e posse da terra, houve a promoção, pelo Estado, de determinadas medidas que proporcionaram uma modernização parcial das propriedades rurais (circunscrita a propriedades, lavouras e regiões selecionadas) e algum avanço do capitalismo no campo, como, por exemplo, a definição de direitos de propriedade da terra e água, o estabelecimento de um sistema de patentes, a difusão de tecnologias no campo e a expansão dos transportes (ferrovia), com impactos importantes nas atividades agrícolas. Villaseñor (2003) ressalta, porém, a contradição presente nessas políticas, uma vez que a grande propriedade ganhava espaço em detrimento das pequenas e o benefício da modernização se concentrava nos *haciendados* e rancheiros que se ligavam ao comércio.

Inicialmente, foi na região de Morelos que se concentrou a agroindústria açucareira mexicana. Banko (2005) aponta que a atividade era, assim como no Brasil,

parcialmente verticalizada, pertencendo a um mesmo proprietário tanto a usina como a maioria das terras cultiváveis. O crescimento da produção era feito pelo uso extensivo dos fatores de produção, tendo como base a expansão da área cultivada e o emprego de trabalho assalariado ou semiassalariado. A produtividade industrial era baixa e, entre 1880 e 1910, mecanismos públicos de apoio e proteção não impediram a recorrência de períodos de superprodução e escassez, mormente em função da incapacidade da regulação estatal aferir com precisão a elasticidade da demanda e impor o respeito ao sistema de cotas de produção (Singelmann, 1993, p. 65).

A partir de 1910 e durante quase todo o século XX, a dinâmica agropecuária mexicana em geral esteve condicionada por duas instituições erigidas como desdobramento da Revolução Mexicana. Trata-se da Reforma Agrária e da estrutura corporativa de relacionamento entre o Estado e os novos grupos rurais (Singelmann, 1993). A primeira possibilitou, na forma dos *ejidos*¹⁰, o acesso à terra para milhões de campesinos sem ou com pouca terra. A segunda facultou aos órgãos governamentais e aos gestores do Partido Revolucionário Institucional (PRI) amplos controles políticos e econômicos sobre o sistema ejidal, manietando a autonomia dos campesinos ou instrumentalizando-a politicamente.

A Revolução Mexicana produziu duas consequências imediatas para a agroindústria açucareira: (i) em primeiro lugar, ela induziu uma realocação espacial da cana no México, que abandonou Morelos (região palco de grande agitação revolucionária contra as usinas de açúcar) e buscou Veracruz, cuja produção de açúcar entre os anos de 1911 e 1922 passou de 37140 para 54.390 toneladas (Chollet, 1995, p. 26), tornando-se o maior produtor de cana do país; (ii) em segundo lugar, ela alterou a estrutura verticalizada da indústria, ao separar a atividade canavieira em duas classes diferentes, conforme seu controle sobre a indústria ou sobre as fazendas de cana.

Sendo assim, a partir de então a indústria açucareira testemunhou a emergência de novos atores sociais, que tornaram mais complexa e tensa a tarefa de coordenar a atividade. Ao mesmo tempo e marcando presença ativa na regulação da agroindústria açucareira, o Estado interveio nos momentos de maior dificuldade, como fora o caso dos anos de 1930, caracterizados por profunda depressão econômica. Nesse contexto foi criada, em 1931, a Companhia Estabilizadora de Açúcar e Álcool, com o objetivo de garantir a regulação dos mercados e equilibrar a produção e o consumo de açúcar em moldes semelhantes ao IAA brasileiro (Banko, 2005, p. 45). Em 1932, foi criada a Indústria Açúcar S.A., a qual possuía

¹⁰ Os *ejidos* eram arranjos institucionais caracterizados pela transferência da posse e uso da terra a uma comunidade ou a um membro individual de determinada família, sem que tal implicasse a transferência dos direitos de propriedade, o que impedia que as terras pudessem ser vendidas, arrendadas ou utilizadas como garantia de empréstimos.

engenhos associados que tinham a obrigação de vender o total de açúcar produzido. A compra do açúcar tinha por finalidade sua comercialização no mercado interno e externo e proporcionava garantias de que a demanda interna seria suprida.

No governo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), uma série de iniciativas foram implementadas para aprofundar as reformas originadas da Revolução, que se encontrava em certo impasse frente à permanência de forte concentração de terra e da ainda incipiente e pouco exitosa exploração agrícola pelos *ejidatários*, circunscrita a poucas regiões e lavouras. Com Cárdenas, os *ejidos* ganharam importância econômica e social, bem como sua forma característica para a exploração agrícola (Ibarra, 2010).

O resultado da intervenção fundiária de Cárdenas na agroindústria canavieira do México foi expressiva, uma vez que expropriou cerca de 679 mil hectares (Ibarra, 2010, p. 109) e ofereceu a oportunidade para a emergência de uma camada de pequenos agricultores de cana-de-açúcar que se espalharam pelos territórios de vários estados. Esse fato responde pela especificidade das relações de produção na cana mexicana, tendo significado, pelo menos inicialmente, um golpe profundo na apropriação da renda fundiária por parte dos grupos sociais ligados à atividade industrial do processamento da cana¹¹.

As mudanças ocorridas após o cardenismo alteraram também a forma de atuação do governo. A Indústria Açúcar S.A. deu origem à União Nacional de Produtos do Açúcar (UNPASA), em 1938, a fim de melhor coordenar o crescimento da agroindústria no país por meio de fornecimento de crédito a seus sócios, venda do açúcar e exportação de seu excedente. Ao mesmo tempo, a representação dos interesses dos fornecedores de cana independentes e ejidatários foi instituída com a criação, em 1939, da União Nacional dos Produtores de Cana-de-Açúcar (UNPCA), um ramo da Confederação Nacional de Agricultores, controlada pelo PRI.

Apesar disso, a dinâmica do conjunto da indústria dependia de um concerto delicado de acomodação dos interesses econômicos e sociais dos vários e novos atores surgidos após a Revolução. O instrumento essencial desse concerto era a política de preços do açúcar, que deveria ser suficientemente barato para viabilizar o consumo crescente de açúcar e de produtos adoçados por parte das massas urbanas mexicanas, sem comprometer a capacidade de acumulação da indústria canavieira, tanto na sua parte industrial quanto agrícola. Essa tarefa foi particularmente difícil após o término da Segunda Guerra Mundial, quando os preços internacionais do açúcar caíram, reduzindo a margem de manobra do governo mexicano no que diz

respeito à administração do concerto citado.

O período de 1946-1952 correspondeu ao do governo de Miguel Alemán, o qual foi marcado pela realização de políticas cujo objetivo era dar impulso ao desenvolvimento agrícola e industrial do país. O Estado teve forte presença por meio de políticas protecionistas. Ao mesmo tempo, foi elaborado o primeiro plano açucareiro destinado a elevar o rendimento por meio da utilização de fertilizantes e da mecanização da produção (Banko, 2005, p. 47).

Apesar dos amplos benefícios e apoios governamentais, a agroindústria canavieira mexicana permaneceu em situação precária durante muitos anos. Em várias ocasiões, o governo implementou, sem sucesso, políticas de aumento de preços para assim promover a capitalização da indústria, aprimorar a lavoura e obter ganhos de produtividade (Singelmann, 1993). No entanto, a política de preços do açúcar foi incapaz de garantir às indústrias margens suficientes para capitalizá-las e elevar a acumulação setorial. Isto demandou nova intervenção e um maior aprofundamento da presença estatal, que passou a assumir a massa falida das usinas privadas com dificuldades de solvência, para garantir emprego aos assalariados rurais e urbanos empregados pela indústria e a renda para os fornecedores de cana. A estatização do setor, que teve início nesse período, deve ser entendida como expressão do compromisso do concerto de interesses setoriais.

Após uma severa crise em 1967, essa situação estrutural foi amenizada no período 1968-1975 pelas oportunidades mercantis abertas para as exportações mexicanas pela Revolução Cubana e pela abertura do mercado de açúcar norte-americano, que ofereceu condições atraentes de remuneração ao açúcar importado, remunerado conforme os custos de produção do caríssimo açúcar norte-americano. Esse expediente “salvou” a indústria, e o comércio externo passou, embora brevemente, a compor o fator de equilíbrio da indústria açucareira.

Paralelamente o governo intensificou a regulação estatal nas atividades canavieiras em pelo menos quatro dimensões: (a) a estatização do setor, com constantes intervenções e compras de usinas particulares por parte do governo federal; (b) fixação de um preço de garantia para a cana-de-açúcar e para os diferentes tipos de açúcares; (c) o controle estatal do comércio interno e externo do açúcar, bem como da distribuição e venda dos subprodutos da cana; (d) a federalização das pesquisas científicas e do desenvolvimento tecnológico da cana, tornando-se o governo federal o responsável quase exclusivo pelos investimentos nessa área (Girón e Jiménez, 2005). No ano de 1970 foi criada pelo governo a Comissão Nacional

¹¹ A estimativa da SAGARPA é a de que hoje no México existam cerca de 93 mil famílias de fornecedores de cana, das quais 75% cultivam cana em terras com menos de 10 hectares.

da Indústria Açucareira (CNA), a fim de promover esse conjunto de metas, incentivar o aumento da produção e da produtividade, assegurar o equilíbrio da distribuição interna e externa do produto e, como ressalta Banko (2005), auxiliar no financiamento da atividade e organizar uma administração que abrangesse as usinas do setor público.

No entanto, a queda dos preços internacionais do açúcar a partir de 1975, aliada a dois fatores endógenos – o rápido crescimento demográfico e o crescimento do consumo *per capita* de açúcar (que subiu de 29,5 kg em 1961 para 43,6 kg em 1975) – implicaram a queda das exportações de açúcar, que em 1976 chegaram a zero.

Entre 1974 e 1981, Banko (2005) ressalta que houve uma redução da superfície cultivada, assim como a produção de açúcar decresceu 10%. Neste mesmo período houve queda das exportações. Em 1982, a crise da dívida mexicana colocou em xeque a possibilidade de aprofundar a implantação das políticas de preços favoráveis à capitalização da indústria iniciadas no governo López Portillo (1976-1982). No ano de 1988, o Estado interveio nos preços e comércio e anunciou sua intenção de abandonar a presença estatal no setor.

Desregulamentação e nova dinâmica da agroindústria canavieira na América Latina (pós-1990)

No final dos anos 1980, a situação das economias latino-americanas foi percebida como calamitosa e insustentável, em parte como decorrência do esgotamento do modelo de substituição de importações. No entanto, o diagnóstico dominante enfatizou o excessivo papel do Estado, que sufocava a livre iniciativa, bem como a natureza fechada das economias latino-americanas, que impedia, pela proteção dos mercados internos, a modernização produtiva e os ganhos de produtividade. Nesse período, no âmbito das agências econômicas internacionais e de fomento, bem como nos círculos internos conservadores, consolidou-se, a partir da contribuição de John Williamson, o chamado Consenso de Washington, uma série de proposições para a atuação dos Estados latino-americanos no sentido de ajustes fiscais e de reformas orientadas para o mercado.

Vistas em conjunto, essas medidas representavam a materialização da “utopia neoliberal”, que teve grande influência sobre a economia latino-americana a partir da segunda metade dos anos 1980. Dentre os países aqui analisados, o México foi o primeiro a iniciar suas reformas neoliberais (em meados de 1980). Brasil e Argentina o fizeram apenas no início da década de 1990 (período de

intensificação da aplicação dos conceitos neoliberais na América Latina). Com maior ou menor radicalidade, os governos dos três países abraçaram o programa de reformas, estendendo-o também ao campo.

A resposta das agroindústrias canavieiras nos países estudados variou muito, bem como seu desempenho econômico. Na Argentina, o processo geral de desregulamentação e liberalização econômica iniciou-se no governo de Carlos Menem através do Decreto 2284/1991. No que dizia respeito à agroindústria canavieira, a desregulamentação era vista como a condição para a superação da crise que o setor atravessava, caracterizada por existência de produção excedente e baixa produtividade industrial. Ela materializou-se – como nos demais países aqui analisados – pelo fechamento ou esvaziamento dos organismos reguladores, tais como a Direção Nacional do Açúcar.

Chaves (2009) observou que as principais transformações de relevância posteriores à desregulamentação do setor agroindustrial canavieiro argentino foram a sua rápida modernização e a concentração de terras. Na dimensão industrial, a modernização materializou-se na construção de usinas novas, de maior escala (capacidade de moagem) e com incorporação crescente de recursos informacionais e de automatização. Houve, igualmente, a formação de grupos industriais maiores através do movimento de fusões de empresas do setor, que ampliaram bastante seu poder de mercado, cada vez mais concentrado. De uma maneira geral, a produtividade da parte industrial, medida pela relação quilogramas de açúcar/tonelada de cana, cresceu 4,7% no período 1992-2009 (LMC International, 2012).

Este conjunto de fatos teve rebatimentos sobre a estrutura de posse e uso da terra alocada ao cultivo de cana. No âmbito dos fornecedores de cana, particularmente dos de Tucumán, as transformações na indústria engendraram mudanças fundiárias significativas, muito bem caracterizadas por Rivero (1994). Este autor mostrou que os requisitos tecnológicos exigiram o aumento da produção média de cana, o que, apesar dos aumentos de produtividade, mobilizou o mercado de venda e aluguel de terras, implicando a redução do número de fornecedores e também a concentração da terra. De outro lado, a mecanização da lavoura, particularmente do corte da cana, produziu a diminuição do número de trabalhadores rurais nas colheitas.

Em Salta, a maior parte do cultivo de cana-de-açúcar voltou-se para a produção do açúcar e, em menor proporção, para outros subprodutos, como o álcool. A este produto destinam-se cerca de 20 mil hectares do território da província, que conta com o apoio institucional do governo, havendo um esforço conjunto com as outras províncias do Noroeste argentino (Portal Informativo de Salta, 2011).

Em Jujuy, o cultivo da cana-de-açúcar também é o mais importante para a sua economia. A província encontra-se atrás de Tucumán em termos produtivos, respondendo por 23% da produção total do país em 2007. A superfície destinada ao cultivo da cana corresponde a aproximadamente 75 mil hectares (Portal Informativo de Salta, 2011). Há grande destaque para a usina de Ledesma, e de todo o açúcar produzido a maior parte destina-se ao mercado interno de consumo.

Segundo Chaves (2009), a atividade em Tucumán tem possibilidades para se estender por mais de 100 mil hectares. Segundo dados fornecidos por ele, a produção de açúcar referente à safra de 2008 atingiu, na província de Tucumán, o valor total em quilogramas de 1.409.589.028, considerando os seus 15 engenhos. Já a produção de Salta e Jujuy (representadas pela região Norte) atingiu neste mesmo ano o valor equivalente a 866.934.719 em quilogramas, contando com apenas cinco engenhos, fato que demonstra alta produtividade das últimas províncias (Gobierno de Tucumán, 2011).

Apesar dessa possibilidade de expansão territorial, as perspectivas de crescimento e diversificação dessa indústria na Argentina são limitadas. Ela não pode ser impulsionada por programas – como o brasileiro – de etanol da cana, nem mesmo numa dimensão mais modesta de adição do álcool anidro à gasolina, pois, conforme Verón e Calvo (2011), a adição de 5% de álcool à gasolina implicaria o aumento do cultivo em mais de 50 mil hectares. Um caminho que vem sendo cada vez mais seguido pela Argentina é a utilização do mercado externo como mecanismo de ajuste na liquidação dos excedentes de açúcar tornados estruturais por efeito dos ganhos de produtividade pós-desregulamentação.

Assim como os outros países analisados, o Brasil ajustou seu setor açucareiro aproximadamente na mesma época, mais especificamente a partir dos anos 1990. O afastamento da ação estatal na agroindústria canavieira ocorreu no momento de crise fiscal, em que se via a limitação do Estado na elaboração de políticas, incluindo as agrícolas. O processo de desregulamentação da agroindústria canavieira brasileira foi exaustivamente analisado por Dias de Moraes (2000), que revelou o caráter gradual do processo, que, iniciando em 1990, somente se consumou em 1999. Assim como os demais países aqui analisados, no Brasil esse processo implicou duas dimensões: (i) o desmonte das instituições estatais de intervenção e regulamentação setorial e sua transferência para agências privadas de coordenação; (ii) o incentivo a um processo de fusões e aquisições, por meio, fundamentalmente, da retirada do apoio financeiro às usinas, o que possibilitou a compra das mais fragilizadas pelas mais sólidas, bem como a elevação da concentração no setor.

Como resultado do processo de desregulamentação setorial e de outras medidas legais, tais como a proibição paulatina da queima prévia da cana, a dinâmica da agroindústria alterou-se significativamente, assim como suas externalidades (Shikida, 1997). O resultado geral desse processo pode ser resumido como se segue. A concentração e centralização do capital se intensificaram visivelmente, impulsionadas pelo ingresso do capital estrangeiro, que voltou a ter participação significativa no setor. Maiores, os grupos econômicos investiram em novas formas de governança corporativa, com a abertura de capital e profissionalização da gestão. Apesar disso, a forma predominante de expansão – por meio de fusões e aquisições – não teve rebate significativo na produtividade industrial, uma vez que unidades de *greenfields* foram exceção.

Na dimensão das transformações no campo cabe citar a intensa mecanização da colheita de cana, a redução na oferta de empregos, principalmente agrícolas, e a melhoria substancial nas condições de trabalho, com maior adesão, por parte dos empregadores, à legislação trabalhista (CLT) (Baccarin *et al.*, 2011).

Outra tendência importante foi o fortalecimento e expansão do mercado doméstico do álcool, para o qual tem se alocado a maior parte do volume de cana-de-açúcar. Isto foi possível pela introdução, pelas montadoras instaladas no país, a partir do ano de 2002, dos veículos automotores *flex*, que utilizam tanto a gasolina quanto o álcool hidratado. Tais políticas contaram (e ainda contam) com fortes subsídios, principalmente sob a forma da política de preços e de crédito ao setor. Uma vez consolidado, houve enorme crescimento na produção de álcool do país, tendo o volume físico de álcool aumentado 168%, entre 2002 e 2010 (UNICA, 2011).

No México, a crise da dívida externa, iniciada no ano de 1982, desencadeou uma série de planos econômicos de estabilização no país. Nesse contexto, a anterior política intervencionista do Estado foi substituída pela regulação econômica baseada nos mercados, o que implicou redução de gastos públicos, privatização e desregulamentação da economia, a fim de diminuir as despesas públicas e provocar mudanças estruturais na economia.

A mudança institucional na indústria canavieira mexicana teve início no governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Sua estratégia, num contexto geral de crise econômica e fiscal, foi a de reordenar as relações de produção no setor, buscando a adesão dos atores mais influentes à desregulamentação setorial. Nesse sentido, ele induziu a aliança entre fornecedores de cana e usineiros, cindindo aqueles da aliança com os trabalhadores assalariados e restaurando, por meio da privatização das usinas, pelo menos parcialmente, a estrutura vertical anterior à Revolução de 1910.

No que diz respeito à agroindústria canavieira, problemas referentes principalmente à fragilidade tecnológica, com “[...] um declínio da produção de açúcar a uma média de 60% da capacidade dos moinhos” (Singelmann, 1993, p. 71), contribuíram para aprofundar uma crise que se iniciava em 1975, com a queda da produção e exportação.

Nesse contexto, as mudanças institucionais na agroindústria canavieira mexicana podem ser resumidas em três medidas. A primeira foi a privatização das usinas de açúcar, que significou a transferência da propriedade estatal para a privada de 49 usinas de açúcar a preços e prazos de pagamento privilegiados. A segunda medida implicou o desmonte do amplo e complexo mecanismo público de regulação setorial, com a liquidação da Azúcar S.A. e do Instituto de Produção e Melhoramento Açucareiro (IMPA), entre outros. Por fim, a terceira mudança ocorreu no plano legal, por meio de um conjunto de normas, capitaneado pelo Decreto Canavieiro de 31/05/1991, que estabelecia, entre outras, novas regras de relacionamento entre a indústria e os fornecedores de cana, cujo centro era a forma de remuneração paga aos fornecedores de cana, agora baseada num indicador de produtividade assentado no teor de sacarose (Girón e Jiménez, 2005).

Segundo Girón e Jiménez (2005), de 1989 a 1994 a grande entrada de açúcar estrangeiro (proveniente, inicialmente, dos EUA) no país trouxe problemas devido à falta de estrutura no que diz respeito ao armazenamento, distribuição e controle da oferta. Houve aumento significativo dos custos de produção, e o pagamento dos empréstimos recebidos ficou prejudicado, trazendo insolvência e necessidade de fechamento de alguns postos de trabalho. A recuperação só veio em anos seguintes, através da liberação dos preços do açúcar a partir de 1996, incluindo estímulos à semeadura do cultivo e aumento da quantidade de terras destinadas a ela. Novamente, o papel do governo foi significativo. As fábricas açucareiras receberam subsídios para que os custos financeiros pudessem ser cobertos. Apesar disso, o histórico de endividamento do setor continuou elevado.

No período de 1997-1998 houve intensificação dos problemas financeiros das indústrias açucareiras. “As autoridades financeiras reconheceram que a dívida global da indústria açucareira superava 25 milhões de pesos [...]” (Girón e Jiménez, 2005, p. 29). As dívidas eram contraídas com a Finasa (Financeira Nacional Açucareira) e com o Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), dentre outros.

Muitos dos problemas referentes à privatização das usinas no país foram ressaltados por Benquet (2000). O autor interpretou a privatização como uma forma de mudar a hegemonia do setor, uma vez que as usinas eram repassadas a grandes grupos, como empresários e ex-governadores, sem experiência administrativa ou técnicas

adequadas para a atividade. Ao mesmo tempo, os piores engenhos eram destinados à organização de produtores locais. Ademais, a responsabilidade de comercialização, deixada para a própria indústria, e a demissão de trabalhadores aprofundaram ainda mais a crise.

Neste processo de privatização, houve a formação de oligopólios em decorrência da grande capacidade financeira dos grupos instaurados e de sua ligação com outras indústrias que tinham como matéria-prima grande quantidade de açúcar.

A crise posterior à privatização da atividade pode ser explicada por várias razões. Uma delas corresponde à dita existência de substitutos do açúcar com alto valor adicionado, como adoçantes advindos do xarope de milho, os quais ingressavam no país principalmente por meio de importações originárias dos Estados Unidos (em decorrência principalmente do acordo comercial entre EUA e México – NAFTA) a preços mais baixos, fato que provocava redução do consumo interno de açúcar nacional. Girón e Jiménez (2005) ressaltam que, entre 1995 e 2001, houve um crescimento de 48% na importação dos substitutos do açúcar.

Convém ressaltar que toda essa ampla mudança institucional no setor se fez acompanhar de uma mudança maior em relação à lei agrária. Baixada em 1990, ela significou o abandono do sistema *ejidal* como base da estrutura de propriedade e posse da terra rural no México e a sua conversão em mercadoria, sujeita aos ditames da oferta e demanda como em qualquer mercado de terras. As duas medidas – a setorial e a geral – contaram com a resistência, às vezes radical, dos camponeses fornecedores de cana, que se opuseram à privatização das usinas e ao desmonte do aparato regulador anteriormente instituído (Chollet, 1995), ao mesmo tempo em que erigiam estratégias variadas para reter a posse da terra, acionando os seguintes mecanismos principais: substituição da cana por produtos de subsistência, arrendamento da terra e a adaptação passiva aos determinantes produtivos das usinas.

Considerações finais

Embora ainda hoje os três países estudados tenham na cana-de-açúcar e seu processamento industrial importante fonte de renda e emprego, eles apresentam divergências profundas nas suas dinâmicas e desempenho, apesar da convergência cronológica geral no que diz respeito aos modelos de regulação (intervencionista/regulador no período posterior à crise de 1929 e liberalizante no período posterior à segunda metade dos anos 1980). Isto foi explicado do seguinte modo: no marco de uma dada institucionalidade, os governos buscaram instrumentalizar as políticas setoriais, ajustando-as, com

maior ou menor êxito, na busca de um compromisso entre o papel estratégico atribuído pelo Estado (e a sociedade) à cana-de-açúcar e seus derivados e os grupos de interesse por ela nucleados. Isso explica a diversidade de estruturas produtivas entre os países, assim como as trajetórias divergentes em termos de dinamismo.

Esse fato chama a atenção para a importância dos efeitos de inércia, que reproduzem a correlação de forças e dificultam, quando não impedem, mudanças na gestão das políticas setoriais. No caso argentino, desde sua origem, o objetivo da indústria esteve atrelado ao abastecimento do mercado interno, induzido pela industrialização e a urbanização do país. Isto explica a lógica das políticas econômicas a ela voltadas: proteger o mercado interno (daí o papel essencial das tarifas aduaneiras) e desestimular as exportações capazes de produzir desabastecimento. Esse compromisso vingou até o período de abertura e desregulamentação da indústria, quando as exportações mudaram de patamar e passaram a representar quantidades mais expressivas. A partir desse momento, o mercado externo passou a fazer parte da equação de equilíbrio entre oferta (crescente) e demanda interna (decrescente).

No Brasil, onde a atividade remonta ao período colonial, a regulamentação da atividade sempre foi muito intensa, privilegiando principalmente os grupos sociais proprietários de terra. A desregulamentação setorial do final do século XX foi demanda do segmento patronal açucareiro paulista, estruturalmente melhor posicionado para aproveitar as oportunidades originadas da nova situação. De uma maneira geral, os resultados técnico-econômicos foram positivos, tendo a agroindústria ampliado a produção de álcool e açúcar em ritmo bastante elevado e consolidado o mercado doméstico do etanol, ao mesmo tempo em que tiveram forte expansão as exportações desse produto.

No México, a evolução da indústria após a Revolução Mexicana aconteceu condicionada pelo tenso e complexo compromisso político-econômico que vinculava, sob a égide e mediação do Estado, diferentes grupos/classes sociais. Disso resultava que o ponto central das demandas e conflitos sociais se desenrolava em torno dos preços da cana e do açúcar no mercado interno. A gestão no interior das estruturas corporativas desse instrumento de política setorial ao longo do período 1930-1980 foi capaz de acomodar os conflitos sociais, mas ao preço de produzir imensa ineficiência técnico-econômica, cuja expressão mais clara foi a incapacidade de garantir o autoabastecimento de açúcar para o crescente mercado interno. A desregulamentação que se lhe seguiu buscou, na verdade, reordenar as relações de produção no sentido de promover melhorias na dimensão produtiva da atividade, atribuindo às forças de mercado papel de protagonista.

Referências

- BACCARIN, J.G.; GEBARA, J.J.; BORGES JR, J.C. 2011. Expansão canavieira e ocupação formal em empresas sucroalcooleiras no Centro-Sul do Brasil, entre 2007 e 2009. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 49(2):493-505.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032011000200010>
- BANKO, C. 2005. La industria azucarera en México y Venezuela: un estudio comparativo. *Carta Económica Regional*, 17(92):41-54.
- BENQUET, F.M. 2000. Globalización, crisis azucarera y luchas cañeras en los años noventa. *Sociología*, 15(44):41-68.
- CAMPI, D. 2006. Despegue y auge azucarero en Perú y Argentina: semejanzas y contrastes. *Revista de Historia Comparada*, 3(5):79-115.
- CHAVES, K.A. 2009. *A demanda mundial por biocombustíveis e os espaços do etanol: uma análise do circuito espacial da produção sucroalcooleira na Província de Tucumán-Argentina*. Campinas, SP. Monografia de Conclusão de Curso. Instituto de Geociências da Unicamp, 95 p. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/geoplan/textos/monografias/a-demanda-mundial-por-biocombustiveis-e-os-espacos-do-etanol-uma-analise-do-circuito-espacial-da-producao-sucro-alcooleiro-na-provincia-de-tucuman-argentina/>. Acesso em: 01/08/2011.
- CHOLLET, D.L. 1995. Restructuring the Mexican sugar industry: campesinos, the state, and private capital. In: P. SINGELMAN (org.), *Mexican sugar cane growers: economic restructuring and political options*. San Diego, Center for US-Mexican Studies, UCLA, p. 23-39.
- DIAS DE MORAES, M.A. 2000. *A desregulação do setor sucroalcooleiro do Brasil*. Americana, Caminho Editorial, 246 p.
- FANDOS, C.A. 2011. El ferrocarril central norte en Argentina, sección San Miguel de Tucumán-San José de Metan (Salta), 1880-1885: notas sobre tierras y actores sociales. *América Latina en la Historia Económica*, 35:247-269.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; FAO STATISTICAL DATABASE (FAO/FAOSTAT). Production: Crops. Disponível em: <http://faostat.fao.org>. Acesso em: 05/10/2011.
- GIRÓN, V.M.C.; JIMENÉZ, A.A.A. 2005. La agenda del azúcar mexicano 1990-2003: origen y causas de la crisis financiera. *Carta Económica Regional*, 17(92):25-40.
- GOBIERNO DE TUCUMÁN. 2011. Disponível em: www.tucuman.gov.ar. Acesso em: 05/11/2011.
- IBARRA, M.E.R. 2010. La reforma agraria de Cárdenas y la agroindustria azucarera de México, 1930-1960. *Historia Agraria*, 52:103-127.
- JUSTINIANO, M.F. 2005. El poder del azúcar en el proceso político salteño a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. *Revista Escuela de Historia*, 1(4):1-24.
- LMC INTERNATIONAL. 2012. Report, 2012. Mimeo.
- MOYANO, R.D.; LENIS, M. 2007. De lo nacional a lo regional: discurso empresario e industria azucarera en el Norte Argentino 1894-1923. *Revista Escuela de la Historia*, 1(6). Disponível em: <http://www.unsa.edu.ar/histocat/revista/revista0613.htm>. Acesso em: 13/11/2013.
- OGANDO, A. 1998. Azúcar y política: el surgimiento del capitalismo en el noroeste argentino. *Herramienta*, 7. Disponível em: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-7/azucar-y-politica-el-surgimiento-del-capitalismo-en-el-noroeste-argentino>. Acesso em: 13/11/2013.

- PRADO, M.L.C. 2005. Repensando a história comparada da América Latina. *Revista de História*, 153:11-33.
- PORTAL INFORMATIVO DE SALTA. 2011. Disponível em: www.portaldesalta.gov.ar. Acesso em: 15/10/2011.
- RAMOS, P. 1999. *Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 243 p.
- RIVERO, G. 1994. *Neoliberal policies, small farmers and local organizations: toward an inclusive and democratic restructuring of agriculture in Tucuman, Argentina*. La Hague, Institute of Social Studies, 70 p. (Working papers series, n. 182).
- ROCHNER, B.M. 1997. The comparative way in economics: a reappraisal. *Economie Appliquée*, 1(4):7-32.
- ROMÁN, J.A.S. 2005. La industria azucarera en Argentina (1860-1914): el mercado interno en una economía exportadora. *Revista de Índias*, 65(233):147-172.
- SECRETARIA DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E ALIMENTAÇÃO (SAGARPA). Disponível em: www.sagarpa.gob.mx. Acesso em: 05/11/2011.
- SHIKIDA, P.F.A. 1997. *A evolução diferenciada da agroindústria canavieira no Brasil de 1975 a 1995*. Piracicaba, SP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 190 p.
- SINGELMANN, P. 1993. The sugar industry in post-revolutionary Mexico: state intervention and private capital. *Latin American Research Review*, 28(1):61-88. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2503797>. Acesso em: 30/06/2011.
- SZMERECSÁNYI, T.; MOREIRA, E.P. 1991. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. *Estudos Avançados*, 5(11):57-79. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141991000100006>
- SZMERECSÁNYI, T. 1979. *O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)*. São Paulo, Hucitec/Unicamp, 540 p.
- UNIÃO DAS USINAS DE AÇÚCAR E ÁLCOOL (UNICA). Disponível em: www.unica.com.br. Acesso em: 15/11/2011.
- VILLASEÑOR, A.T. 2003. Crecimiento y atraso: la vía mexicana hacia el capitalismo agrario (1856-1920). *Historia Agraria*, 29:123-152.
- VERÓN, A.; CALVO, C. 2011. La agroindustria azucarera de Argentina y los desafíos frente al proceso de integración con Brasil. *Revista Geográfica de América Central, Número especial*:1-26.

Submetido: 19/04/2013

Aceito: 21/08/2013

Sebastião Neto Ribeiro Guedes
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Rodovia Araraquara-Jaú, Km 01
14800-901, Araraquara, SP, Brasil

Carlos Eduardo Freitas Vian
Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiróz
Universidade de São Paulo
Av. Pádua Dias, 11, Caixa Postal 9
13418-900, Piracicaba, SP, Brasil

Gustavo Inácio de Moraes
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Av. Ipiranga, 6681, prédio 50
90619-900, Porto Alegre, RS, Brasil

Mariana Maiante
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Rodovia Araraquara-Jaú, Km 01
14800-901, Araraquara, SP, Brasil