
O MERCADO MUNDIAL DE AÇÚCAR NO PERÍODO 1930-1960

Pedro Ramos⁽¹⁾

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O texto a seguir trata da evolução do mercado (produção e consumo) mundial de açúcar, privilegiando-se o período pós-crise de 1929 e estendendo-se até o final da década de 1950. São enfocados os aspectos da distribuição da produção pelos continentes e alguns países, principais produtores e/ou consumidores, passando pela distinção entre açúcar de cana e de beterraba, que, em boa medida, corresponde à distinção entre países desenvolvidos/centrais e países subdesenvolvidos/periféricos. A análise não propõe discutir as políticas açucareiras implementadas pelos países, mas as tem em conta para entender a evolução do mercado mundial, considerando que o açúcar desde há muito é um produto essencial tanto pelo lado da produção, porque permite a geração de renda e emprego, como pelo lado do consumo, pois passou a ser um produto tido como básico na alimentação dos povos da maioria das nações do mundo. Enfatiza-se a distinção entre o que se convencionou chamar de “mercado livre mundial” e a constituição e expansão dos arranjos bilaterais que deram origem aos mercados ditos “preferenciais”.

A periodização destacada se justifica seja pela importância dos desdobramentos da crise de 1929, especialmente quanto à busca de acordos mundiais sobre o mercado de açúcar, interrompendo-se a análise em 1960, já que nesta época novos fatos de alcance mundial criaram uma conjuntura que teve desdobramentos importantes no contexto daquele mercado. Reconhece-se a importância de muitos aspectos que não são tratados aqui, já que se buscou ter em conta apenas os que guardaram relação direta com o objetivo principal do texto, que é o de mostrar que o mercado de açúcar no período esteve longe de subordinar-se ao liberalismo econômico tão propalado nos tempos atuais. Também

cabe registrar que a história do açúcar, a partir da época em que LIPPMANN (1941-42) a deixou, ainda está por ser escrita.

O açúcar obtido a partir da cana é um produto de consumo humano bastante antigo, tendo sua produção sido iniciada como de autoconsumo ou subsistência e com utilização medicinal (ver LIPPMANN, 1941:201). A leitura desta excelente obra evidencia como seu mercado (produção e consumo) expandiu-se muitíssimo no período das grandes descobertas, tendo se tornado, se não a principal, uma das principais mercadorias da era mercantilista, envolvendo todas as metrópoles européias, tendo sua produção concentrada em áreas tropicais e sendo responsável pela busca e/ou ocupação de novas terras, que originaram invasões e guerras em praticamente todos os continentes. São conhecidas as práticas restritivas e fiscalistas implementadas pelas metrópoles para controlar o abastecimento, para angariar recursos e proteger os seus investimentos. Isto valia também para o caso de bens que eram produtos intermediários: um exemplo é a “Lei do Melaço” (utilizado na fabricação de rum), que a Inglaterra impôs à sua colônia no norte do Novo Mundo, em 1733, dado o comércio deste bem entre a Nova Inglaterra e as Antilhas francesas. “Incidentalmente, 74 membros do Parlamento, naquela ocasião, eram donos de plantações nas Índias Ocidentais Britânicas” (HUBERMAN, 1987:43). Tal lei foi sucedida, em 1764, pela Lei da Receita, mas que ficou conhecida como “Lei do Açúcar” (embora “se aplicasse também ao vinho, café, seda e linho”) e que contribuiu para desencadear a fúria colonial (conf. SELLERS, MAY & McMILLEN, 1990:58).

Segundo MONT’ALEGRE (1976/7:175/6), a concorrência entre as áreas produtoras de açúcar no período colonial está diretamente associada à iniciativa inglesa de buscar o fim da escravidão, já que, com a abolição desta nas Índias Ocidentais Britânicas em 1833, o açúcar produzido nesta área perdeu competitividade frente ao do Brasil e de Cuba, o que permitiu a ampliação das exportações destes produtores para o mercado europeu.

Até o final do Século XVIII o açúcar de cana podia ser visto como um bem tipicamente agrícola e reinava absoluto no comércio mundial. Esta situação alterou-se sobremaneira desde então. Primeiro, porque sua produção, submetida às invenções e desenvolvimentos técnicos que configuraram a Primeira Revolução Industrial, o tornou um produto tipicamente industrial. Segundo, porque surgiu o açúcar a partir da beterraba,

(1) Economista, doutor em Economia Aplicada à Administração pela EAESP/FGV, professor/pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola do Instituto de Economia/UNICAMP e professor da UNIMEP/Universidade Metodista de Piracicaba. E-mail: peramos@eco.unicamp.br

o que reforçou aquela característica da produção e viabilizou-se, no século seguinte, a obtenção de açúcar nas próprias áreas de clima temperado. Esta história está tratada em LIPPMANN, 1942, e não há dúvida de que ela está associada ao fato de que o açúcar assumiu (e ainda tem) importância fundamental no consumo humano, o qual cresceu sobremaneira com o processo de urbanização e é um dos mais antigos casos de alimentos processados que compõem a dieta humana, pois fornece grande parte das calorias necessárias à vida.

Não obstante, ainda hoje há uma parte da produção de açúcar que tem um processamento muito rudimentar, que o mantém como um produto tipicamente agrícola. Pode-se tomar como exemplos disto o *gur* na Índia e a rapadura no Brasil. A distinção entre um açúcar tipicamente “industrial” e um “agrícola” tem sido feita com base na existência ou não do processo de centrifugação nas unidades produtoras.

Foi na França que a produção de açúcar de beterraba desenvolveu-se mais rapidamente, em função do contra-bloqueio inglês imposto a Napoleão, que, vendo interrompido o fornecimento colonial, implementou uma política de apoio que tornou aquele país o primeiro grande produtor europeu. Após a guerra, embora tenha sido combatida em face dos interesses coloniais e fiscais, os quais chegaram a pedir sua extinção na França, e duvidando-se que seria um produto semelhante ao de cana na Inglaterra, o fato é que a produção e o consumo de açúcar de beterraba consolidaram-se, instalando-se uma concorrência que praticamente correspondia à concorrência entre as produções originadas ao Sul do Equador e as ao Norte, já que são poucos os países que produziam, no período aqui estudado, tanto açúcar de cana como de beterraba (EUA, China, Japão, Espanha, Uruguai e Paquistão). Na América Latina, apenas Chile e Uruguai produziam açúcar de beterraba.

Como muitos outros países europeus lançaram mão também de políticas açucareiras, com base em apoio estatal e subsídios, a produção de açúcar de beterraba passou, de uma participação de 14% em 1852/3 para a média de 63% no total de açúcar produzido no mundo, na virada do século (conf. dados de CABRAL, 1936:242). Não tardou para que a oferta mundial de açúcar passasse a exceder o consumo.

A literatura aponta que a primeira tentativa de acordo sobre o mercado de açúcar de beterraba europeu ocorreu em 1864, com a participação da Bélgica, França, Países Baixos e Reino Unido. Tendo como objetivo pôr fim aos subsídios à exportação entre eles, “A medida não alcançou o sucesso esperado, resultando, antes, no agravamento da questão, pois os países não participantes, em geral subsidiados pelos respectivos

Governos, gozavam de isenção de impostos fiscais e conseguiam colocar o açúcar de sua produção nos países participantes do Acordo, por preços mais baixos do que o produzido neles próprios” (IAA, 1972:170).

Outras tentativas de acordo ocorreram em 1875, 1877 e 1888. Contudo, logrou-se um novo acordo apenas em 1902 (conhecido como “Convenção de Bruxelas”), o qual incluiu, além daqueles países, a Alemanha, Áustria/Hungria, Itália, Espanha e Noruega. A estes países juntaram-se, em 1907, Luxemburgo, Suíça e Peru e, em 1908, a Rússia. Novamente, buscou-se a supressão dos estímulos à produção e à exportação de açúcar, seja de beterraba, seja de cana, mas com a introdução de um imposto compensatório sobre o açúcar vindo de países que concediam apoio àquelas. Na avaliação de MONT’ALEGRE (1976/7:177), a entrada do Peru (único país exportador de açúcar de cana) neste acordo ocorreu devido à intenção de livrar seu produto destinado à Europa daquele imposto.

Uma outra medida prevista na convenção parece ter sido a razão principal de seu sucesso até o advento da Primeira Grande Guerra em 1914, quando cessaram seus efeitos: foi o esforço para a popularização do consumo (mundial) de açúcar, o qual, se em 15 anos (entre 1888 e 1902) havia se elevado em 4 milhões de toneladas, em 12 anos (entre 1902 e 1914), elevou-se em 8 milhões (MONT’ALEGRE, 1976/7:177).

Uma nova crise era iminente quando a guerra iniciou-se. Embora esta a tenha evitado, o fato é que o problema de abastecimento que ela causou contribuiu para ampliar e enraizar o comportamento de busca de autarcia no mercado de açúcar no pós-guerra. Isto fez com que a média produzida de 4.935 mil t de açúcar de beterraba no mundo em 1920/1-21/2-22/3 tenha chegado a 8.332 mil t em 1925/6-26/7-27/8, com a produção total (de cana e de beterraba), nas médias dos mesmos períodos, tendo se elevado de 17.525 para 24.910 t.

Contribuiu para isso o que ocorria no outro lado do Atlântico, especialmente nos EUA. Produtor tanto de açúcar de cana como de beterraba, já em 1876 este país estabeleceu um acordo de reciprocidade comercial com o Reino do Haváí, produtor de açúcar de cana, tendo sido a primeira área fora do continente a receber proteção tarifária. Em 1902, ela foi estendida a Cuba, também sob um tratado de reciprocidade, com 20% de preferência na tarifa básica. Esses tratados podem ser vistos como antecedentes do *Sugar Act* (ver parte seguinte). A importância desta trajetória fica marcada pelo seguinte: se na média de 1897-1901, o mercado dos EUA foi abastecido com 53,5% de açúcar “estrangeiro”, ou seja, não provenientes da área continental, das áreas insulares (Haváí, Porto Rico, Filipinas e Ilhas Virgens)

e de Cuba; em 1932, tal percentual foi de apenas 0,4 (ver DALTON, 1937:12 e 21).

Como se sabe, Cuba, principalmente depois da independência, passou a receber investimentos estrangeiros, especialmente norte-americanos. Em pouco tempo tornaram esse país o maior produtor mundial de açúcar. Cabe destacar o processo de concentração ocorrido na indústria açucareira cubana: se em 1904 a produção média das “centrales” foi de 6.047 t, em 1930 ela chegou a 29.114 t. (LÓPEZ, 1982:94).

Um outro caso de investimentos importantes na agroindústria açucareira é o dos realizados pela Holanda, em Java, os quais tornaram aquela ilha o destaque mundial no melhoramento genético da cana. Embora esta relação seja herança do período colonial, este e outros casos serão tratados na parte a seguir, para abreviar esta. Convém destacar que isto guarda relação também com a disponibilidade de terras para a produção da matéria-prima no interior dos respectivos países, o que se conjugou com as disputas imperialistas.

Pode-se afirmar, enfim, que as políticas açucareiras estão entre as mais antigas políticas setoriais implementadas pelas nações desenvolvidas, dada a importância do açúcar para o consumo humano e como produto de um complexo de atividades urbanas e rurais.

Para concluir esta parte, o quadro 1 apresenta os maiores mercados de açúcar no final dos anos vinte e início dos trinta. Fica indicado que duas ilhas (Cuba e Java) eram os maiores exportadores e EUA e Grã-Bretanha+Irlanda os maiores importadores.

2. A EVOLUÇÃO ENTRE 1933 e 1960: A Criação dos Mercados Preferenciais e os Acordos Fracas-

sados

Antes da crise de 1929, ocorreu em 1927 uma outra tentativa de acordo internacional sobre o mercado de açúcar. Ela fracassou principalmente porque “Java, armada com uma variedade de cana de rendimento muito mais alto que o das até então conhecidas, recusou seu apoio à iniciativa, acreditando que poderia produzir mais barato que qualquer outra região e, com isto, assumir o controle do mercado mundial. Ante a recusa de Java, Cuba retirou-se. O acordo não se fez” (MONT’ALEGRE, set./1955:100).

A crise de 1929 parece ter mudado a posição de Java – ou melhor, da Holanda. Em maio de 1931, depois de negociações que vinham desde o ano anterior, foi assinado um acordo que recebeu o nome de um advogado norte-americano (Chadbourne), representante dos interesses dos capitais de seu país investidos na produção cubana, o qual tinha por objetivo equilibrar produção e consumo mundiais. A cidade que ficou conhecida como sede do acordo era a mesma da tentativa de 1902 (Bruxelas). Contudo, segundo um importante estudioso da economia açucareira, o plano fracassou por dois motivos principais: primeiro, porque com a crise ocorreu uma queda do consumo *per capita* em todo o mundo; segundo, porque não incluiu todos os produtores, especialmente os países que não eram exportadores (WILLCOX, 1941:60). A vigência do acordo prevista era de cinco anos.

Em 1933, no âmbito da Conferência Monetária e Econômica Mundial, em Londres, a partir de uma proposta de Cuba, iniciaram-se estudos e novas negociações, as quais deram origem ao Acordo Internacional do Açúcar de 1937 e ao Conselho Internacional do Açúcar. Este acordo buscava também promover a expansão

Quadro 1
OS DEZ MAIORES PRODUTORES E CONSUMIDORES DE AÇÚCAR – MÉDIA
DAS SAFRAS 1927/8-28/9-29/30 (em milhões de toneladas métricas).

Maiores Produtores (*)		Maiores Consumidores (*)		Maiores consumos <i>per capita</i> (média 1932/3-33/4), em k (*)	
Países/Áreas	Produção	Países	Consumo		
1. Cuba	4,69	1. EUA	6,20	1. Dinamarca	55,0
2. Java	2,97	2. Índia Inglesa	2,38	2. Austrália	51,4
3. Índia Inglesa	2,95	3. Grã-Bretanha e Irlanda	2,33	3. Reino Unido	46,7
4. EUA (1)	1,91	4. Alemanha	1,65	4. EUA (2)	46,0
5. Alemanha	1,86	5. Rússia	1,25	5. Suíça	44,6
6. Rússia e Ucrânia	1,32	6. França	1,03	6. Suécia	43,8
7. Tchecoslováquia	1,13	7. China	0,98	7. Canadá/Terra Nova	40,8
8. Brasil	0,95	8. Brasil	0,94	8. Países Baixos	38,9
9. França	0,91	9. Japão e Formosa	0,90	9. Cuba	37,4
10. Japão e Formosa	0,85	10. Canadá	0,43	10. Pt. Rico/Sta. Cruz	32,7

Fonte: IAA, Anuário Açucareiro, edição de 1935 (pp. 224/27) e CAMINHA FILHO, 1938.

(*) No caso dos totais, embora a fonte não indique, é provável que se trate apenas de açúcar centrifugado; o que é certo no caso do consumo “*per capita*”.

Notas: (1) Inclui a produção da Flórida e da Luiziana e a do Havai; (2) Excluindo o Havai.

do consumo e introduzia uma política de contingenciamento da produção, fundamentado em um sistema de “quotas de exportação”, que poderiam ser complementadas dependendo das possibilidades de absorção dos países importadores. Tais quotas foram calculadas com base na média das exportações do quinquênio imediatamente anterior ao acordo. Cabe registrar que tal sistema foi inspirado nas idéias defendidas pelo economista norte-americano O. W. Willcox, cuja principal obra, há pouco citada, é uma competente e consagrada defesa do dirigismo na economia açucareira. O sistema de quotas foi utilizado também nos acordos seguintes, conforme será visto.

O problema é que, dois anos depois, iniciava-se a Segunda Grande Guerra. Para se ter uma idéia do impacto provocado por esta, basta citar os seguintes dados, referentes aos principais territórios das batalhas: a produção dos seis maiores produtores europeus (Alemanha, Rússia e Ucrânia, França, Tchecoslováquia, Itália e Polônia) na safra de 1945/6 foi 45,8% da de 1939/40; a de Java, Formosa e Filipinas, de apenas 3,2% (ver

MONT’ALEGRE, out./1955).

A crise de 1929, o fracasso da tentativa de 1931 e a demora nas negociações para o acordo em 1937 parecem estar relacionadas à criação do primeiro mercado preferencial de açúcar, embora ele possa ser visto como um arranjo que deu maior amplitude e institucionalidade aos tratados de reciprocidade anteriormente mencionados. A legislação que passou a ser conhecida como *Sugar Act*, de 1934, constitui a primeira regulamentação bilateral (EUA/outros países) do mercado de açúcar de um país desenvolvido, com especificações sobre as condições de abastecimento, tendo em conta os diferentes tipos de açúcar e diferentes interesses envolvidos na cadeia produtiva deste bem naquele mercado. Isto está devidamente tratado na rica obra de DALTON, 1937.

O quadro 2 apresenta apenas os dados referentes ao açúcar centrifugado. É evidente a diferença de expansão do consumo entre os países desenvolvidos (“G7”) e os não-desenvolvidos. Também se evidencia com clareza o fato de que aqueles expandiram suas pro-

Quadro 2

SITUAÇÕES DO MERCADO DE AÇÚCAR CENTRIFUGADO, POR CONTINENTE E GRUPO DE PAÍSES, EM 1934/38 (=100) E 1956/60 – Em mil tm

CONTINENTES, GRUPO E PAÍSES (1)	MÉDIA PERÍODO 1934 – 1938				MÉDIA PERÍODO 1956 – 1960				Número Índice	
	CONSUMO		PRODUÇÃO		CONSUMO		PRODUÇÃO		Consumo	Produção
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%		
1. DAS AMÉRICAS	8.614	35,4	8.475	34,5	15.001	33,4	17.650	39,2	174	208
- Do Norte	6.515	26,8	1.737	7,1	9.018	20,1	2.549	5,7	138	147
- >C., >P.: EUA	6.029		1.670		8.240		2.411		137	144
- Central	629	2,6	4.975	20,2	1.884	4,2	9.975	22,2	300	201
>C.: México	278		318		1.022		1.222		368	384
>P.: Cuba	159		2.741		307		5.605		193	204
- Do Sul	1.470	6,0	1.763	7,2	4.099	9,1	5.126	11,4	279	291
- > C., >P.: Brasil	649		673		2.177		2.661		335	395
2. EUROPA	10.825	44,5	8.648	35,2	18.942	42,2	15.912	35,4	175	184
> C., >P.: U.S.S.R.	1.923		1.924		5.482		5.090		285	265
3. ÁSIA	3.554	14,6	4.454	18,1	7.657	17,1	6.563	14,6	215	147
- >C.: Índia, >P.56/60	975		961		2.228		2.081		229	217
- >P. em 34/8-Taiwan	34		1.030		113		872		332	85
4. ÁFRICA	844	3,5	1.111	4,5	2.530	5,6	2.433	5,4	300	219
- >C., >P.: Af. Do Sul	222		409		661		892		298	218
5. OCEANIA	477	2,0	1.892	7,7	753	1,7	2.446	5,4	158	129
- >C., >P.: Austrália	362		769		576		1.323		159	172
GRUPO “G7” (2)	12.156	50,0	4.129	16,8	17.233	38,4	7.366	16,4	142	178
DEMAIS PAÍSES	12.158	50,0	20.451	83,2	27.650	61,6	37.638	83,6	227	184
MUNDO	24.314	100	24.580	100	44.883	100	45.004	100	185	183

Fonte: *INTERNACIONAL SUGAR COUNCIL*, 1963: diversas páginas. Manteve-se aqui a alocação do México na América Central, conforme consta nesta publicação.

Notas: (1): > C., >P.: Referem-se aos países maiores consumidores e produtores dos respectivos continentes;

(2): Dados dos sete países desenvolvidos (EUA, Alemanha Ocidental, França, Reino Unido, Canadá, Japão e Itália), excluindo-se a área da Alemanha Oriental em 1934/8.

duções além do crescimento do consumo. As maiores expansões de mercado ocorreram no México e no Brasil, sendo Taiwan (ou Formosa) a única área em que a produção diminuiu em termos absolutos. Chama a atenção a elevação da produção açucareira na Europa, na qual se destaca o peso relativo da URSS, principalmente no tocante ao crescimento do consumo. Os dados sobre a evolução do consumo *per capita* constam do quadro 3, a seguir.

Quanto ao açúcar não/centrifugado, que foi também objeto de levantamento do Conselho Internacional do Açúcar, cabe apenas aqui mencionar que, em geral, ele perde participação, devido ao efeito/substituição. Na Europa, na África e na Oceania, os dados indicam a não existência de produção e consumo deste açúcar; na Ásia, destacam-se o caso da Índia, maior mercado deste bem, de Burma (hoje Myanma/Birmânia) e do Paquistão, os quais, em 1956/60, produziam e consumiam mais este açúcar, sendo que, na América, o mesmo acontecia apenas no caso da Colômbia e da Guatemala. Outros dados mostram que, entre 1935/9 e 1952/55, a produção de açúcar não-centrifugado elevou-se em 12,3 %, frente a uma elevação de 36,7 % do centrifugado (ver Brasil Açucareiro, dez./1955, p. 57).

Voltar ao caso de Java é importante para ilustrar o *modus operandi* no mercado de açúcar. Mesmo antes de ter sofrido o impacto da guerra, a produção javanesa havia perdido o mercado da Índia Inglesa em decorrência da alta tarifa aduaneira imposta: “o efeito foi praticamente instantâneo. Surgiram novas fábricas de açúcar branco em toda a parte, tão rapidamente quanto era possível arranjar contratos para a plantação de cana”(WILLCOX, 1941:49). Portanto, tem razão a observação de que:

“O primeiro acordo internacional do açúcar, em 1933, e outras políticas de restrição ao comércio, adotadas em consequência da Grande Depressão, foram desastrosas para a indústria açucareira de Java. Depois da Segunda Guerra Mundial, o investimento em pesquisa para a cana-de-açúcar mudou principalmente, para países importadores e, dentre estes, para os países com mercados protegidos” (HAYAMI & RUTTAN, 1988:438).

Quanto à Formosa, tem-se que este país havia se tornado rapidamente um importante produtor de açúcar a partir de suas relações com o Japão: a produção de cana-de-açúcar multiplicou-se em mais de onze vezes entre 1901/10 e 1931/40, constituindo um complexo açucareiro apoiado em subsídios e outros incentivos, com a criação de usinas modernas por empresas japonesas. “Em 1929, as exportações de Formosa atingiram 750.000 toneladas e atenderam a quase todo o abastecimento do Japão. Embora o processamento se transfor-

masse em grande indústria, a produção da cana cabia na maior parte a pequenos agricultores locais (...) Até a década de 30, a maior ênfase era colocada no desenvolvimento de Formosa como exportadora de açúcar e arroz para o Japão e como mercado de produtos manufaturados” (JOHNSTON & KILBY, 1977:259/60). É óbvia a contradição contida no trecho, pois, como ele próprio indica, o açúcar é um produto industrial, diferentemente do arroz.

Uma estimativa das subvenções totais anuais das políticas açucareiras de alguns países europeus, publicada pela *British Sugar Beet Society* em meados dos anos trinta indicava que elas iam de um milhão de libras esterlinas (caso da Dinamarca) a trinta e sete milhões (caso da Alemanha), e que o subsídio, em *shillings* por quintal de açúcar produzido, variava de 10,34 *shillings* na Holanda a 21,78 *shillings* na Alemanha (ver Brasil Açucareiro, julho/1935, pp. 274 e 289).

Terminado o novo conflito, a pedido do Instituto Cubano de Estabilização do Açúcar em 1948, passou a ser examinada pelo Conselho Internacional do Açúcar a revisão das quotas de 1937. Não cabendo aqui uma análise detalhada, convém destacar que as negociações para tanto prolongaram-se até 1953. Embora fosse intenção explícita, o fato é que não se evitou a repetição do que havia ocorrido no pós-guerra anterior: não se conseguiu impedir que tanto os países exportadores como os importadores continuassem aumentando suas produções. Na verdade, surgiram no cenário novos exportadores. Isto e o que é destacado a seguir estão relacionados a três ordens de problemas: o primeiro de natureza política, no contexto da guerra fria; o segundo de natureza econômica, dados os déficits das balanças comerciais; o terceiro, um misto dos dois, dada a resistência para aceitação do dólar como moeda mundial.

As ações da URSS. e da Inglaterra podem ser vistas como as respostas mais concretas aos mencionados problemas. Este último país, em cuja capital se localizava a sede do Conselho Internacional do Açúcar, chegou a sonegar informações sobre e a impor restrições ao consumo interno de açúcar (conf. MONT’ALEGRE, Out./1955). Mas o que cabe destacar é que ocorreu a criação de dois novos mercados preferenciais: o do Comecon/Conselho Econômico de Assistência Mútua, em 1948, liderado pela União Soviética que, embora não abandonando formalmente o acordo, não ratificou os protocolos em elaboração; e o da Comunidade Britânica (*Commonwealth Sugar Agreement, CSA.*), de 1951, criado no âmbito da comunidade das nações que o Reino Unido liderava desde 1931.

Portanto, não é surpreendente que a assinatura

do Acordo em 1953, em Londres, tenha sido uma formalidade que logo se revelaria problemática. Na verdade, segundo um analista brasileiro, foi político o critério que predominou na fixação das quotas básicas neste acordo. Em face disso, alguns países (Brasil, Índia, Peru, Indonésia) não o ratificaram e formaram “um poderoso grupo de franco-atiradores cuja ação retiraria parte substancial do eventual êxito do Acordo” (MONT’ALEGRE, 1976/7:197). Este “critério político” é que pode explicar o acréscimo de 50% na quota global entre 1937 e 1953, conferido aos países ou áreas da Comunidade Britânica (África do Sul, Austrália e “Império Colonial”. Ver MONT’ALEGRE, out./1955:86). Isso tudo ocorreu não obstante a incorporação do Conselho Internacional do Açúcar à ONU, na esfera da Comissão Provisória de Coordenação dos Acordos de Produtos de Base.

Assim, a realidade é que os mercados preferenciais passaram a representar a esmagadora maioria da circulação mundial de açúcar, no período aqui analisado. “Apenas 12% da produção mundial de açúcar é comercializado no denominado ‘mercado livre’ mundial (...) um mercado extremamente deprimido e volúvel, apresentando reações violentas às tensões internacionais e à alterações na oferta e na procura” (BARROS, 1968:477. Ver também sobre isso Brasil Açucareiro, Março/1959:193).

No caso dos EUA, a importação de açúcar de outros países, ou seja, daqueles não contemplados com preferências no seu mercado, foi de 0,12% na média de 1934/8 e de 1951/5; passando para 5% em 1960 (ano do rompimento com Cuba) e para 29,3% em 1961. No caso do Reino Unido, a participação média do açúcar proveniente dos países do CSA. era de 43,4% em 1951-53 e chegou a 67,7% em 1959-61 no total importado, sendo que, no mesmo período, a produção própria expandiu-se em 32,7%. No caso da URSS, cabe destacar que 36% do açúcar por ela importado no período 1954-1960 foi “não contado para os propósitos” do Acordo Internacional do Açúcar e que sua produção elevou-se em 83% de 1951-53 para 1959-61 (dados extraídos de *International Sugar Council*, 1963:82-86-111).

É inquestionável que, seja pela existência dos mercados preferenciais, seja pelo fracasso dos acordos, os países – principalmente os desenvolvidos - jamais permitiram que o abastecimento de açúcar em suas fronteiras ficasse excessivamente dependente de “ofertas livres”. Contribuiu para a aceitação disso o fato de que os países da Europa Ocidental expandiram suas produções de açúcar em 89,5% entre 1937/8 e 1957/8 (MONT’ALEGRE, maio/1975:39), antes, portanto, da formação da Comunidade Econômica Européia. Além

disso, muitos outros países passaram a produzir em seus territórios o açúcar de que precisavam, algo que não é possível detalhar aqui.

Não se pode deixar de mencionar que havia outros casos de arranjos e de tratamento diferenciado entre países quanto à circulação de açúcar, reconhecidos igualmente pelo Conselho Internacional do Açúcar, os quais podem ser considerados em alguma medida semelhantes aos mercados preferenciais, geralmente em decorrência de heranças históricas (ex.: Portugal e Holanda e suas ex-colônias). Não é o caso de tratá-los aqui, seja devido a sua menor importância, seja devido à falta de espaço. O caso da França esteve mais próximo de se transformar em mais um daqueles, o que chegou a ser defendido na imprensa local: “A França deve ter também o seu estatuto açucareiro” (ver Brasil Açucareiro, Set./1952, p. 111. Sobre tais casos, ver também MONT’ALEGRE, out/1964).

O comportamento dos preços praticados em um e outro mercado constitui uma evidência do fracasso dos acordos e do sucesso dos arranjos bilaterais. Tomando-se apenas a década de 1950, tem-se que os preços médios anuais do açúcar no mercado livre mundial oscilaram entre 65 e 125 dólares por tm, muito em decorrência de movimentos especulativos que exigiram “dos vendedores e dos compradores as maiores cautelas, a fim de serem evitados danos e prejuízos vultosos”. (Dados e trecho extraídos de WATSON, 1972:104). O fato de que os preços do mercado preferencial norte-americano tinham maior nível médio e menor oscilação é exemplificado com os dados apresentados por MONT’ALEGRE, out./1955:88/9: enquanto os do mercado livre mundial oscilaram, na média anual entre 1949 e 1954, entre 3,41 e 5,68 centavos de dólar por libra-peso, os daquele situaram-se entre 4,94 e 5,52. É desnecessário lembrar que isso não ocorria apenas no caso do mercado preferencial norte-americano, assim como o fato de que os demais mercados preferenciais também tinham como mecanismo de segurança a possibilidade de aquisição e de oferta complementares de açúcar no mercado livre mundial. Cabe registrar que o Reino Unido criou, em 1956, um preço específico (*o London Daily Price*) para definir a remuneração básica de seus parceiros no CSA (ver sobre isso e outros aspectos dos mercados preferenciais e livre, MONT’ALEGRE, julho/1971).

O caso das relações entre os EUA e Cuba constitui o melhor exemplo do que se afirmou anteriormente no período aqui tratado, Cuba - ou melhor, os capitais dos EUA investidos na produção de açúcar no país – tornaram-no o principal fornecedor do açúcar consumido naquele país, assim como o principal ofertante no

mercado livre mundial.

Contribuiu para o comportamento de autarcia a elevação do consumo *per capita* no período aqui analisado, o que é evidenciado pelo quadro 3. Percebe-se que, em geral, a elevação foi maior nos casos dos países subdesenvolvidos. Cabe registrar que nos EUA já estava em expansão a produção e o consumo de açúcar de milho, o HFCS (*High Fructose Corn Syrup*), cuja produção em 1954 foi de 400.000 t e, em 1960, já atingia uma participação de 10,4% no consumo de adoçantes calóricos no país (dados extraídos de MONT'ALEGRE, jun./1976:55/60).

Em 1958 foi celebrado o último acordo do período aqui tratado. É óbvio que não cabe discutir seus impactos e desdobramentos apenas até 1960, mas sim chamar a atenção para o fato de que as negociações se iniciaram com uma reunião dos países latino-americanos em Havana, em maio daquele ano, que contou com a participação dos EUA. Nessa reunião explicitou-se a preocupação com relação ao recente Tratado de Roma (1957), que resultou na criação da Política Agrícola Comum (PAC) e cujos objetivos tinham “natureza econômica, social e política” (THORSTENSEN, 1992:90).

O novo acordo partia de uma antiga dificuldade: como distribuir os excedentes dos países exportadores em face da menor necessidade de importação de outros. Repetia-se a história: alguns países, antes importadores, apresentavam-se agora como exportadores. Ademais, a luta em Cuba levou os EUA a pressionarem para evitar o agravamento da situação interna naquele país; além disso, buscou-se reparar os problemas de

descontentamento gerados no acordo de 1953. A solução encontrada, agora em Genebra, foi “um pacto em que abundavam as válvulas de escape, as possibilidades de *waiver*. Dificilmente se conseguiria, com ele, melhorar substancialmente as condições do mercado” (MONT'ALEGRE, 1976/7:204).

A situação do mercado mundial de açúcar no início dos anos sessenta foi muito conturbada. Embora devam ser levadas em conta as implicações do acordo e, principalmente, do advento da PAC, não há dúvida de que ela foi fortemente influenciada pelo rompimento das relações entre o maior exportador (Cuba) e o maior importador (EUA) de então.

3. OBSERVAÇÕES FINAIS

O que se quis demonstrar foi que a produção mundial de açúcar expandiu-se muito entre 1930 e 1960, sendo isto em grande medida resultado das políticas implementadas pelos países desenvolvidos, seja aproveitando recursos em seus próprios territórios, seja com base em arranjos bilaterais com países que foram colônias ou que estavam sob suas áreas de influência, estabelecendo-se práticas específicas que em nada lembram o liberalismo econômico tão propalado em nossos dias.

Deste ponto de vista, não cabe falar de “fracasso” das políticas açucareiras dos países desenvolvidos, como fazem Hayami & Ruttan, na conhecida e excelente obra que produziram. Nela se encontra a afirmação de que “O fracasso dos países desenvolvidos em

Quadro 3
EVOLUÇÃO DO CONSUMO *PER CAPITA* (em kg) DE AÇÚCAR CENTRIFUGADO EM DIVERSOS PAÍSES – 1934/8 – 1956/60.

Países da América, África, Ásia e Oceania	1934/38	1956/60	Países da Europa	1934/38	1956/60
1.Canadá	44,3	45,7	21.Áustria	26,5	38,8
2.EUA	47,0	47,2	22.Bélgica+Luxemburgo	29,3	34,7
3.México	15,1	31,5	23.Dinamarca	55,3	58,5
4.Cuba	37,0	47,3	24.França/metropolitana	24,7	32,4
5.Rep. Dominicana	10,4	25,3	25.Alemanha Ocidental	26,9	30,9
6.Argentina	32,2	34,9	26.Alemanha Oriental	25,2	32,4
7.Brasil	17,1	34,7	27.Hungria	11,2	29,4
8.Chile	25,8	30,9	28.Itália	7,9	19,9
9.Perú	12,0	23,3	29.Holanda	30,9	43,7
10.Uruguai	26,8	40,4	30.Polônia	11,8	30,0
11.China	1,0	1,8	31.Espanha	12,4	16,1
12.Formosa/Taiwan	6,3	11,5	32.Portugal	10,0	16,8
13.Índia	3,2	5,3	33.Suécia	49,3	45,8
14.Indonésia	4,6	7,8	34.Suíça	41,0	47,5
15.Japão	12,3	13,8	35.Turquia	4,9	11,6
16.Paquistão	3,1	2,3	36.Noruega	30,7	42,8
17.Marrocos	25,1	31,5	37.URSS	11,2	26,4
18.Egito	9,0	13,8	38.Yugoslávia	5,5	14,1
19.África do Sul	20,3	41,1	39.Reino Unido	48,4	54,9
20.Austrália	53,1	57,8	40.Irlanda	39,3	46,6

Fonte: *International Sugar Council*, 1963: diversas páginas.

administrar políticas de preço e comércio, no interesse próprio e dos países em desenvolvimento, pode ser ilustrado, de uma maneira extrema, no caso do açúcar” (HAYAMI & RUTTAN, 1988:436). A visão ingênua que passa tal afirmação é, felizmente, corrigida logo a seguir, já que os mesmos autores atribuem o protecionismo dos países desenvolvidos a fatores que estão “profundamente embutos na estrutura do desenvolvimento econômico dos PD. O crescimento das importações, associado com o rápido declínio nas oportunidades de emprego no setor industrial, ou num subsetor desta, induz, quase sempre, a um maior protecionismo”(idem, p. 439).

A análise aqui empreendida ressaltou também que as políticas açucareiras dos países desenvolvidos sempre foram políticas de defesa de seus mercados e dos capitais investidos na produção de açúcar, estivessem eles atuando dentro ou fora de seus territórios. Embora muitos analistas insistam no fato de que o açúcar de beterraba apresenta um custo menor que o da cana, isso jamais serviu de parâmetro para a circulação mundial deste produto. Com uma esmagadora maioria do açúcar (de cana ou de beterraba) circulando pelo mundo sob a instituição dos mercados preferenciais, os acordos mundiais fracassaram em seus objetivos de estabilizar os preços ou de evitar a formação e expansão dos excedentes de produção.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, B. C. “Cana-de-açúcar”. In *Revista de Economia Rural/Sober*, Vol. I, N. 1, Jun./1968, pp. 469/80 e 487/90.

CABRAL, T. “O açúcar no mundo” (2ª parte). In *Anuário Açucareiro* do IAA 1936, Rio de Janeiro, pp. 229-258.

CAMINHA FILHO, A. “O Panorama açucareiro mundial”. In *Anuário Açucareiro* do IAA, 1938, pp. 323-43.

DALTON, J. E.. *Sugar – A case study of government control*. New York, The Macmillan Company, 1937.

HAYAMI, Y. & RUTTAN, V. W., *Desenvolvimento agrícola: teoria e experiências internacionais*. Brasília, EMBRAPA/DPU, 1988.

HUBERMAN, L.. *História da riqueza dos E. U. A. (Nós, o Povo)*. S. Paulo, Ed. Brasiliense, 1987.

JOHNSTON, B. F. & KILBY, P., *Agricultura e Transformação Estrutural*. Rio de Janeiro, Zahar Eds., 1977.

INTERNACIONAL SUGAR COUNCIL. *The World Sugar Economy Structure and Policies*. Londres, Conselho Internac. do Açúcar, 1963 (Vol I-National Sugar Economies and Policies).

LIPPMANN, E. O. von. *História do Açúcar*. Rio de Janeiro, IAA, (dois vols.), 1941-1942.

LÓPEZ, F. C.. *La Industria azucarera en Cuba*. La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, 1982.

MONT’ALEGRE, O. “Política internacional do açúcar”. In *Brasil Açucareiro*, Ano XXIII, Vol. XLVI, N. 3, Set./1955, pp. 98-106.

_____. “Política internacional do açúcar”. Idem, idem, N. 4, Outubro/1955, pp. 81-91.

_____. “Açúcar, economia caprichosa”. Idem, Ano XXXII, Vol. LXIV, N. 4, Outubro/1964, pp. 8-13.

_____. “A economia açucareira mundial nos anos 60”. Idem, Ano XXXIX, Vol. LXXVIII, N. 1, julho/1971, pp. 59-89.

_____. “O colóquio do açúcar em Londres”, Idem, Ano XLIII, Vol. LXXXV, N. 5, maio/1975, pp. 29-41.

_____. “Açúcar antes e depois de mil dólares”. Idem, Ano XLIV, Vol. LXXXVII, N. 6, Junho/1976, pp. 46-72.

_____. *Estrutura dos mercados de produtos primários*. Rio de Janeiro, IAA, Coleção Canavieira N. 22, 1976/7.

RAMOS, P. *Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil*. São Paulo, Ed. Hucitec, 1999.

SELLERS, C., MAY, H. & McMILLEN, N. R., *Uma Reavaliação da história dos Estados Unidos (De Colônia a Potência Imperial)*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1990.

THORSTENSEN, Vera. *Tudo sobre Comunidade Européia*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1992.

WATSON, F.. “Mercados interno e externo de açúcar”. In *Brasil Açucareiro*, Ano XL, Vol. LXXXIX, N. 5, maio/1972, pp. 102-105.

WILLCOX, O. W.. *A Economia dirigida na indústria açucareira*. Rio de Janeiro, IAA, 1941.