

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

AS METAMORFOSES DA REDE DE PODER AGROINDUSTRIAL
SUCROALCOOLEIRA NO ESTADO DE SÃO PAULO: DA REGULAÇÃO
ESTATAL PARA A DESREGULAMENTAÇÃO

Fabiana Ortiz Tanoue de Mello

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção da
Universidade Federal de São Carlos,
como parte dos requisitos para a
obtenção do título de Mestre em
Engenharia de Produção.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Paulillo

Agência Financiadora: FAPESP

SÃO CARLOS

2004

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

M527mr

Mello, Fabiana Ortiz Tanoue de.

As metamorfoses da rede de poder agroindustrial
sucroalcooleira no Estado de São Paulo: da regulação
estatal para a desregulação / Fabiana Ortiz Tanoue de
Mello. -- São Carlos : UFSCar, 2004.

175 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São
Carlos, 2004.

1. Política agrícola. 2. Rede de poder. 3. Regulação
agrícola. 4. Governança. 5. Setor sucroalcooleiro. 6.
Enforcement. I. Título.

CDD: 338.1743 (20^a)

FOLHA DE APROVAÇÃO

AGRADECIMENTOS

Antes de mais nada, agradeço a Deus por ter-me acompanhado e iluminado nesta longa, mas, gratificante jornada.

À FAPESP, pelo financiamento obtido, que proporcionou-me condições para a realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Luiz Fernando Paulillo, agradeço pela valiosa orientação, dedicação e apoio durante a elaboração desta Dissertação.

Ao Rogério, meu dedicado companheiro, pela tolerância e incentivo nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais, Antonio e Berenice, que sempre lutaram e incentivaram minhas realizações.

Ao meu filho, Heitor, eterna inspiração, a quem dedico este trabalho.

LISTA DE TABELAS

	Pág.
TABELA 1.1 - Características da rede de poder (<i>policy network</i>).....	29
TABELA 1.2 - Caracterização da comunidade política e da rede difusa.....	31
TABELA 1.3 - Características dos tipos de redes de poder.....	35
TABELA 1.4 - Tipos de recursos de poder.....	52
TABELA 2.5 - Participação do Brasil na produção e exportação mundial de açúcar em 1998/99.....	59
TABELA 2.6 - Rendimento da lavoura canavieira no Brasil e regiões produtoras (safras 1970/71; 1980/81; 1989/90 e 1999/00).....	60
TABELA 2.7 - Produtividade industrial no Brasil e regiões produtoras (safras 77/78; 85/86; 91/92; 95/96).....	60
TABELA 2.8 - Produção de açúcar no Brasil e regiões produtoras (safras 90/91 à 01/02).....	61
TABELA 2.9 - Evolução da produção de álcool no Brasil e participação das regiões produtoras (safras 90/91 à 01/02).....	61
TABELA 2.10 - Evolução da produção de cana de açúcar no Brasil e regiões produtoras (safras 90/91 à 01/02).....	62
TABELA 2.11 - Evolução da moagem de cana em regiões produtoras do Estado de São Paulo nos anos 90.....	65
TABELA 2.12 - Evolução da participação nas exportações mundiais de açúcar.....	72
TABELA 2.13 - Evolução da produção e consumo de açúcar no Brasil nos anos 90.....	73
TABELA 2.14 - Demanda de força de trabalho na agroindústria canavieira paulista.....	84
TABELA 2.15 - Distribuição dos fornecedores do estado de São Paulo por estratos de produção (safra 99/00).....	85
TABELA 2.16 - Alguns dos maiores grupos econômicos do setor sucroalcooleiro paulista (safras 91/92 e 97/98).....	89
TABELA 3.17 - Aplicações do Fundo Especial de Exportação até o final do ano de 1977.....	101

TABELA 3.18 - Recursos de poder dos principais atores sucroalcooleiros presentes na rede política paulista (1975 a 1989).....	113
TABELA 3.19 - Características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista entre 1975 e 1989.....	116
TABELA 3.20 - Recursos de poder dos principais atores sucroalcooleiros presentes na rede política paulista (1990 a 2002).....	127
TABELA 3.21 - Características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista após a desregulamentação estatal (a partir do final da década de 90).....	135

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
FIGURA 1.1 - Marco analítico das redes de poder.....	47
FIGURA 3.2 - Rede interprofissional sucroalcooleira formada no final dos anos 90.....	130
FIGURA 3.3 - Relações de poder na agroindústria sucroalcooleira paulista depois dos anos 90.....	139
FIGURA 4.4 - Esquema explicativo das dificuldades de montagem do mecanismo de autogestão sucroalcooleiro paulista.....	151

LISTA DE QUADROS

	Pág.
QUADRO 3.1 - Empresas participantes dos grupos de comercialização de açúcar e álcool.....	132
QUADRO 3.2 - Principais traços da política agroindustrial sucroalcooleira paulista entre 1990 e 2002.....	138

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
GRÁFICO 2.1 - Produção de carros a álcool no Brasil entre 1978 e 2001.....	69

SUMÁRIO

RESUMO.....	xi
ABSTRACT.....	xii
INTRODUÇÃO.....	1
1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DE UMA REDE AGROINDUSTRIAL DE PODER.....	10
1.1. Introdução.....	10
1.2. O Novo Institucionalismo.....	13
1.2.1. Institucionalismo Histórico: um enfoque normativo.....	14
1.2.2. Institucionalismo da Escolha Racional: um enfoque regulativo.....	15
1.2.3. Institucionalismo Sociológico: um enfoque cognitivo.....	17
1.3. A teoria Neo-Institucional e a abordagem de Redes de Poder (<i>Policy Network</i>).....	18
1.4. As mudanças na regulação econômica e social e a abordagem de Redes de Poder.....	21
1.5. A abordagem de Redes de Poder (<i>Policy Network</i>).....	23
1.6. Os tipos de Redes de Poder.....	28
1.7. A teoria da Estratégia Pautada em Recursos e em Competências Dinâmicas.....	42
1.8. Métodos e técnicas de análise.....	45
1.9. Considerações finais.....	53
2 A ORGANIZAÇÃO AGROINDUSTRIAL SUCROALCOOLEIRA PAULISTA E OS PRINCIPAIS RECURSOS DE PODER CONTROLADOS PELOS ATORES PRODUTIVOS A PARTIR DOS ANOS 90.....	57
2.1. Introdução.....	57
2.2. Uma breve caracterização do setor sucroalcooleiro brasileiro.....	58

2.3.	A agroindústria sucroalcooleira paulista.....	63
2.4.	Breves considerações sobre o processo de desregulamentação do setor sucroalcooleiro brasileiro.....	66
2.5.	O novo ambiente competitivo dos anos 90, as estratégias pautadas em recursos adotadas pelas empresas sucroalcooleiras paulistas e suas conseqüências e distorções.....	70
2.6.	Considerações finais.....	91
3	AS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DA REDE DE PODER AGROINDUSTRIAL SUCROALCOOLEIRA PAULISTA E O AVANÇO DA DESREGULAMENTAÇÃO.....	93
3.1.	Introdução.....	93
3.2.	As décadas de intervencionismo estatal e a constituição de uma rede paternalista durante o período do Proálcool.....	95
3.3.	A desregulamentação estatal e a emergência de uma nova estrutura de governança sucroalcooleira no estado de São Paulo no período 1990 – 2002.....	119
3.4.	Considerações finais.....	139
4	OS DESAFIOS DA AUTOGESTÃO SUCROALCOOLEIRA PAULISTA.....	142
4.1.	Introdução.....	142
4.2.	A mudança institucional na rede sucroalcooleira paulista e os desafios da autogestão setorial.....	142
4.3.	Considerações finais.....	154
	CONCLUSÕES GERAIS.....	154
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	160
	ANEXOS.....	169

RESUMO

Desde a década de 30, o setor sucroalcooleiro paulista desenvolveu-se como uma rede política, onde foram orquestrados os interesses dos industriais, dos fornecedores de cana e do Estado. Contudo, após o processo de desregulamentação do setor, ocorrido ao longo dos anos 90, profundas transformações têm ocorrido nos interesses destes atores e em suas relações de poder, delineando uma nova estrutura de governança nesta agroindústria do Estado de São Paulo. Este trabalho tem como objetivo principal identificar estas transformações, analisando a configuração da nova estrutura de poder que se forma após o afastamento do Estado das arenas de regulação do setor. A partir do estudo das características dos atores presentes nesta rede (número de participantes; tipo de interesse dos membros; função dos atores na rede) e de suas relações (tipo de articulação; centralidade, estabilidade e frequência da interação; distribuição dos recursos de poder e estratégias dos atores públicos), foi possível verificar que a rede constituída durante o período do Proálcool - caracterizada pela ampla disponibilidade de recursos nas mãos do Estado, possibilitando a coordenação da rede a este ator - se transformou em uma rede onde os interesses do Estado, da Unica e da Orplana foram orquestrados no processo de elaboração das políticas sucroalcooleiras. Nesta estrutura de governança que se formou após os anos 90, a nova posição estatal conduziu os industriais e fornecedores de cana paulistas a um processo de adaptação, alterando suas estratégias de ação, suas formas de organização e de representação de seus interesses. A proposta mais específica deste trabalho é a de identificar os principais desafios para o setor atingir a autogestão. Neste contexto, foi possível apurar que os atores sucroalcooleiros paulistas demonstram um baixo esforço (*enforcement*) para potencializar ou melhorar o modo de governança vigente, adotando atitudes oportunistas que visem apenas resultados de curto prazo e relacionando-se com pouca frequência e velocidade em algumas questões do setor (principalmente quando o tema é a regulação da oferta de cana e de seus subprodutos). Portanto, os resultados obtidos neste estudo ampliam o conhecimento das relações estabelecidas entre os atores produtivos desta agroindústria de grande importância para a economia brasileira.

Palavras-chave: rede, regulação, governança, poder, sucroalcooleiro, *enforcement*.

ABSTRACT

Since the thirties, the sugar-cane section from São Paulo expanded as a policy network, where the industrialists, sugar-cane suppliers and the state interests were orchestrated. However, after the section deregulation process, happened along the nineties, deep transformations have been happening in these actors interests and in their power relations, delineating a new governance structure in this agroindustry of the state of São Paulo. This work has as main objective to identify these transformations, analyzing the configuration of the new structure of power that is formed after the removal of the state of the section regulation arenas. Starting from the study of the present actors characteristics in this network (number of participants; type of interest of the members; participants function in the network) and their relationship (articulation type; centricity; stability and frequency of the interaction; distribution of the power resources and the public participants strategies), it was possible to verify that the network formed during the Proálcool operation period - where the wide availability of resources in the hands of the state, made possible the coordination of the network to this actor - it became a power network where the interests of the state, of Unica and Orplana are orchestrated in the process of elaboration of the sugar-cane politics. In this governance structure that is formed after the nineties, the new state position led the industrialists and sugar-cane suppliers from São Paulo to an adaptation process, changing their action strategies, organization forms and representation of their interests. The most specific proposal of this work is to identify the main challenges for the section to reach selfmanagement. In this context, it was possible to conclude that the sugar-cane actors from São Paulo demonstrate a poor effort (enforcement) to consolidate or to improve the way of an effective governance, adopting opportunist attitudes that just seek short-term results and linking with little frequency and speed in some subjects of the section (mainly when the theme is the regulation of the sugar-cane supply and its by-products). Therefore, the results obtained in this research enlarge the knowledge of relationship established among the productive actor of this agroindustry of great importance for the Brazilian economy.

Key words: *network, regulation, governance, power sugar-cane, enforcement.*

INTRODUÇÃO

O setor sucroalcooleiro viveu durante 60 anos (de 1930 a 1990) sob a intervenção do Estado. Esse ator atuava na fixação dos preços dos insumos e produtos, nas formas de comercialização, no controle da produção (através do estabelecimento de cotas), na promoção de políticas de sustentação do álcool e da cana, e, principalmente, na intermediação dos conflitos entre os atores envolvidos no setor.

Foi o modo de intervenção estatal que promoveu o desenvolvimento sucroalcooleiro no país. As decisões eram centralizadas nas mãos do Estado, mas estabelecia-se também um intercâmbio político e econômico entre este ator público e os grupos privados (fornecedores de cana, industriais, automobilísticas, fabricantes de equipamentos para usinas e destilarias, entre outros) no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Nesse intercâmbio, o Estado concedia aos grupos de interesse monopólio de representação, subvenções e acesso privilegiado a algumas decisões e, em troca, alcançava legitimidade, informação e suporte político, o que incrementava sua capacidade de ação.

Assim desenvolveu-se, no Brasil, um processo de interação política e econômica específica do setor sucroalcooleiro. Suas relações agroindustriais deram-se em torno dos interesses dos atores agrícolas, industriais, comerciais e financeiros. Formaram-se, ao longo das décadas, arenas cujo interesse básico foi o da busca de recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos, constitucionais e simbólicos, que permitem elevar a capacidade de negociação de cada ator envolvido e, conseqüentemente, a possibilidade de dominar o processo de decisão econômica e política. Assim, o setor sucroalcooleiro desenvolveu-se como uma rede política (com um modo de regulação específico que acentuou as relações de poder e dominação em torno da produção agroindustrial sucroalcooleira), onde a presença do Estado e seu papel de coordenação foram fundamentais para a elaboração de um projeto comum.

Com a crise fiscal e política do Estado brasileiro a partir do final dos anos 80, iniciou-se um processo de desregulamentação dos setores produtivos, com a criação de um novo ambiente institucional, alterando o papel dos atores e seus principais recursos de poder envolvidos nos determinantes das políticas públicas. Até meados dos anos 90, o Estado ocupava o papel central no estabelecimento dessas políticas, isto é, o

Estado era o ator principal da rede política sucroalcooleira. Com a crise fiscal e política e o fim do Proálcool, o Estado tornou-se mais um ator nos arranjos sucroalcooleiros, representando interesses e buscando recursos, legitimidade e reputação como os demais atores.

De acordo com BELIK (1997), com o fim do padrão de regulação estatal na agropecuária brasileira, os grupos privados organizados e os que conseguem se organizar se sobrepõem à retirada do Estado, estabelecendo alguma forma de autorregulação. Para os setores cuja prática de concertação ainda era incipiente, ocorre uma fratura entre os diversos interesses e uma contínua perda de capacidade de formulação de políticas. Ou seja, aqueles interesses constituídos dentro do setor que se abrigavam anteriormente sob as políticas setoriais perdem a densidade e terminam relativamente desarticulados (BELIK et al, 1998).

No caso da rede sucroalcooleira paulista (objeto dessa investigação), a desregulamentação estatal alterou o ambiente institucional até então vigente, extinguindo regras e normas que vigoravam há mais de 60 anos e criando outras, exigindo dos atores sucroalcooleiros a adaptação a uma nova forma de regulação. Estes aspectos trouxeram a necessidade de novos processos de mobilização, articulação e negociação destes agentes, significando uma drástica mudança dos papéis até então vividos, bem como uma reconfiguração de poder e força nesta agroindústria. Isso porque, anteriormente, o Estado assumia não só as funções de planejamento e comercialização dos produtos sucroalcooleiros, como também era o mediador dos conflitos que sempre permearam sua história.

Nesse contexto, encaixa-se o objetivo central desta dissertação: o de identificar as transformações na estrutura de poder sucroalcooleira paulista¹ durante o período de desregulamentação do setor ocorrida nos anos 90, considerando os antecedentes históricos vinculados às décadas de intervenção estatal da economia brasileira. Este trabalho é possível porque a rede de poder é uma abordagem da linha de análise do institucionalismo político e histórico, em que os processos de mudanças

¹ A delimitação espacial do presente trabalho é o estado de São Paulo, porque a estrutura de poder constituída em torno das relações agroindustriais sucroalcooleiras é específica desse território. Assim, considera-se a existência de outras redes de poder sucroalcooleiras no Brasil, como é o caso de Alagoas, Pernambuco e alguns estados da região Centro-Sul do país, que não interessam para a presente dissertação de mestrado, onde há limites de espaço e tempo.

organizacionais ocorreram sob alterações das instituições. Assim, é possível identificar e analisar as mudanças nas estratégias dos atores e em suas relações de poder a partir das alterações das regras, normas e convenções de um determinado setor (produtivo ou não produtivo).

Portanto, o movimento analítico proposto é o de agregar a dimensão política (da estrutura de poder e da representação de interesses) à dimensão econômica (da tecnologia e da produção). Esse movimento está ancorado teoricamente em uma agenda de investigação que articulou a abordagem dos complexos agroindustriais ao neocorporativismo GRAZIANO DA SILVA (1991 e 1996), ORTEGA (1995) e BELIK (1992). Entretanto, tratar os complexos agroindustriais como redes de poder permitiu ampliar a perspectiva de análise, já que as redes apresentam características explicativas mais amplas que aquelas definidas a partir do neocorporativismo (PAULILLO, 2000). São elas: número de participantes da rede; tipo de interesse dos membros; função dos atores na rede; tipo de articulação; centralidade, estabilidade e frequência da interação; distribuição dos recursos de poder e estratégias dos atores públicos (WAARDEN, 1992, p. 34-41). Estas características permitem incorporar aspectos como a heterogeneidade estrutural e regional da economia brasileira, já que os complexos agroindustriais de um mesmo produto podem operar diferentemente em cada região ou Estado do país, tanto em termos organizacionais quanto tecnológicos. PAULILLO (2000, p. 14-15) mostrou que os complexos agroindustriais (CAI's) podem não se enquadrar como instituições neocorporativistas, mas enquadram-se como redes de poder, das mais fechadas e integradas às mais abertas e menos integradas. Em suma, nem todos os CAI's são neocorporativistas em suas estruturas de governança (ou de poder).

Num contexto onde a complexidade da sociedade civil e as mudanças externas – como a crise econômica e a tendência de globalização – tendem a perturbar o funcionamento do Estado e suas relações com outras organizações, promovendo o desmantelamento das tradicionais políticas de desenvolvimento, a abordagem de redes de poder permite entender os novos problemas colocados para a sociedade, já que é capaz de contribuir para a compreensão das novas relações entre o público e o privado. Assim, estudar os encadeamentos (produtivos ou não-produtivos) através da abordagem de redes de poder permite a identificação de instituições (regras, normas, acordos de

procedimento etc.) estáveis e instáveis, a constituição de políticas específicas (setoriais ou territoriais), bem como a descoberta de novas possibilidades de redução da exclusão social, de promoção da concorrência e da preservação ambiental, entre outros.

A escolha do setor sucroalcooleiro para análise justifica-se pela sua grande importância para a economia brasileira, principalmente na produção de açúcar, com o crescimento das exportações contribuindo para a balança comercial, e do álcool, como forma de combustível alternativo. Esse setor gera aproximadamente 1,2 milhão de empregos diretos no país e 600 mil postos de trabalho no Estado de São Paulo, de acordo com dados fornecidos pelo chamado “Pacto pelo Emprego no Agronegócio Sucroalcooleiro”, em agosto de 1999. Segundo essa fonte, os investimentos de US\$ 11,7 bilhões realizados nos últimos 22 anos resultaram numa economia acumulada de US\$38 bilhões por substituição de importações. A agroindústria sucroalcooleira paulista representa 8% do PIB agrícola nacional e 35% do PIB agrícola paulista, dinamizando a economia de 350 municípios do Estado de São Paulo.

Através do estudo das relações estabelecidas entre os atores que atuam na rede política sucroalcooleira paulista será possível contemplar um dos objetivos específicos deste trabalho, que é o de verificar o poder de negociação destes atores, ou seja, a capacidade de influenciarem os processos de decisão política e econômica nesta agroindústria.

Segundo o trabalho de PAULILLO (2000), o poder de negociação é definido a partir do controle que os atores dispostos em uma rede possuem sobre os recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos, constitucionais e simbólicos (que são recursos de poder).

O poder de aglutinação de um ator coletivo, por exemplo, é um recurso político, que é reconhecido quando este ator é capaz de aglutinar todos ou uma grande parte de seus membros potenciais, apresentando-se como um interlocutor válido nos processos de negociação. Já o poder de representação (também um recurso político) é definido pela participação dos atores coletivos na realização de arranjos setoriais. Quanto maior a reputação que cada ator possui perante os demais atores da rede, maior será seu poder de representação. Neste caso, a atribuição de *status* público pelo Estado é muito importante, pois confere legitimidade a este ator e potencializa sua capacidade de

influenciar ou modificar o modo de governança vigente. O controle sobre os demais recursos de poder (financeiros, tecnológicos, organizacionais, jurídicos, constitucionais e simbólicos) vai determinar a posição de uma empresa sobre as outras, bem como a capacidade de influência sobre os resultados políticos, evitando uma possível dependência de outros atores.

Assim, aqueles grupos ou empresas que controlarem recursos de poder relevantes - como o alcance de *status* público, a modificação de regras e normas, o acesso e compartilhamento de informações, fontes de financiamentos indiretos etc – e que conseguirem aglutinar e representar seus interesses de forma homogênea, terão seu poder de negociação no interior de cada rede ou entorno elevado. A consequência disso seria a maior capacidade desses grupos ou empresas em influenciar a elaboração das políticas públicas e o maior sucesso nos processos de concorrência, já que estes recursos proporcionam as bases de vantagens competitivas.

Desse modo, quando na análise econômica é incorporada a estrutura de poder, pode-se tratar os complexos agroindustriais como arenas de orquestração de interesses e valores conflitantes, onde a estratégia chave de cada ator ou grupo de atores passa a ser a de elevar seu poder de negociação no interior de cada entorno, o que será possível através da exploração de recursos de poder relevantes. Essa estratégia passa a ter igual ou maior significado daquelas tradicionalmente apontadas pelos autores da organização industrial, como a estratégia de minimização de custos de produção e de transação (através, por exemplo, da adoção de economias de escala e de escopo, de diferenciação do produto, de imposição de barreiras técnicas à entrada e de integração vertical). Estas estratégias correspondem a diferentes habilidades ou recursos de poder que uma firma possui, que se bem explorados podem proporcionar as bases para vantagens competitivas em mercados e maior capacidade de influência nas políticas.

O estudo da rede de poder sucroalcooleira paulista, à medida que possibilita analisar a forma de organização de seus atores, a mobilização e representação de seus interesses e a busca por recursos de poder, permitirá entender o processo de reestruturação agroindustrial paulista da cana-de-açúcar em toda a sua complexidade. Essa reestruturação é mais complexa porque avançou a fragmentação do Estado, as inovações tecnológicas (inclusive a de informação), a abertura comercial, o crescente

processo de fusões e aquisições, as novas tecnologias e a emergência de novos produtos sucroalcooleiros, que determinam uma mudança completa nas relações de seus atores (públicos e privados). Assim, através do estudo das interações tecno-produtivas e de recursos de poder entre os atores sucroalcooleiros paulistas, será possível entender o processo de adaptação das empresas, agricultores, sindicatos, grupos de pressão, associações de interesses e agências públicas do Estado a uma nova estrutura de oportunidades criada nos anos 90.

Portanto, o objeto de estudo desta dissertação é o modo de governança da rede política sucroalcooleira paulista durante um período fundamental de seu desenvolvimento (de 1990 a 2002: fase de desregulamentação do setor), considerando os antecedentes históricos vinculados às décadas de intervenção estatal da economia brasileira (entre 1933 e 1989). A unidade de análise é a da negociação dos atores (públicos e privados, individuais e coletivos) presentes neste entorno e os recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos, constitucionais e simbólicos são as variáveis explicativas mais relevantes.

Outro objetivo específico do trabalho é identificar os principais desafios para os industriais e fornecedores de cana paulistas atingirem a autogestão setorial, diante da nova estrutura de governança sucroalcooleira que se forma com o processo de desregulamentação, iniciado nos anos 90. A aplicação de um questionário semi-estruturado às principais associações de interesses do setor, empresários e pesquisadores foi o método de pesquisa utilizado neste item, pois as informações necessárias para aprofundar o estudo das relações dos atores não estavam disponíveis em fontes secundárias (livros, revistas, jornais, informativos, dissertações e teses). Além disso, a aplicação de entrevista direta possibilitou um melhor esclarecimento quanto às perguntas do questionário, como também permitiu a obtenção de informações suplementares.

A hipótese principal do trabalho é a de que, com a desregulamentação do setor e com a mudança dos instrumentos da política sucroalcooleira ao longo dos anos 90, um novo arranjo institucional ou de concertação de interesses se forma no Estado de São Paulo. Neste novo arranjo, a agenda de decisões está vinculada, principalmente, aos

interesses da Unica e da Orplana². Com o afastamento do Estado da regulação do setor intensificam-se as pressões dos atores privados por mudanças, levando a constantes modificações nas regras e normas sucroalcooleiras.

O presente trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo apresenta as contribuições teóricas de autores da ciência econômica e da ciência política para a construção da abordagem de redes de poder (*policy network*). A análise dos fundamentos teóricos das três linhas de pesquisa do neo-institucionalismo (a histórica, a racional e a sociológica) permite entender o processo de interação estratégica estabelecido numa rede política e o mecanismo de ação dos atores (públicos e privados) envolvidos numa estrutura organizacional. A revisão da teoria das estratégias pautadas em recursos e em competências dinâmicas – situada entre as novas contribuições da organização industrial – é a maior contribuição teórica do presente trabalho para o aprimoramento da abordagem de redes de poder, pois os recursos de poder são as variáveis relevantes para a análise dos processos de concorrência, de políticas públicas e de tomada de decisões estratégicas em cada rede. Os principais fundamentos da abordagem de *policy network* e a tipologia das redes de poder também são apresentados neste capítulo, mostrando que várias estruturas de governança podem se constituir quando os atores de um entorno (produtivo ou não produtivo) trocam recursos e partilham de normas e interesses. O capítulo se encerra com a apresentação do marco analítico neo-institucional utilizado no trabalho, que torna possível compreender o mecanismo de governança de uma rede de poder e as novas relações entre o público e o privado na formulação das políticas públicas.

O segundo capítulo faz uma análise da organização industrial sucroalcooleira paulista da década de 90 em diante, quando o afastamento do Estado das arenas de regulação desencadeia uma nova estrutura de oportunidades setorial. A preocupação neste capítulo é descrever o novo ambiente competitivo dos anos 90, enfatizando o processo de adaptação dos atores sucroalcooleiros e identificando suas principais estratégias perseguidas para a obtenção de recursos de poder relevantes.

O terceiro capítulo analisa a formação e os principais elementos que determinam as metamorfoses da rede de poder sucroalcooleira paulista. Pode-se

² Associações que representam os interesses dos industriais e dos fornecedores de cana paulistas, respectivamente.

verificar que entre 1975 e 1989, período de regulação estatal através do Proálcool, uma rede de poder caracterizada pela autonomia e pela autoridade hierárquica estatal, centralizando nas mãos deste ator as decisões e a distribuição dos recursos, foi constituída em torno das relações desta agroindústria.. A partir dos anos 90, como consequência do processo de afastamento do Estado da regulação do setor, a rede sucroalcooleira paulista passou por profundas transformações. A emergência de um novo ambiente institucional e competitivo desencadeou processos de mudança nas formas de organização e mobilização dos interesses, bem como na estratégia dos atores e nas relações de poder estabelecidas. Nesse contexto, passadas as divergências iniciais do processo de desregulamentação setorial (que se estendeu entre 1990 e 1999), aspectos como o fortalecimento dos poderes de representação e de aglutinação das associações de interesses privados (Unica e Orplana) e a participação dos parlamentares (deputados e senadores que fazem parte do Estado) no processo de interação econômica e política, apontam para a reestruturação da rede de poder sucroalcooleira paulista. As principais características do arranjo formado são: o elevado grau de simbiose e de dependência entre os atores da rede (Estado, com seus ministros e parlamentares, Unica e Orplana); os limites fechados a outros interesses, o que se reflete em exclusão social elevada; a baixa centralidade do Estado nas decisões e a dominação dos interesses privados na distribuição dos recursos de poder, pois o Estado não é mais o coordenador da rede.

O objetivo do quarto capítulo é identificar as principais dificuldades ou desafios para os atores sucroalcooleiros paulistas atingirem a autogestão setorial, diante da nova estrutura de governança formada a partir dos anos 90, quando o Estado perde grande parte de sua capacidade de intervenção. Com base na pesquisa de campo realizada junto aos usineiros paulistas, representantes das associações de interesses (Unica e Orplana) e pesquisadores do setor, foi possível constatar que os principais atores produtivos desta agroindústria paulista encontram-se mais articulados depois da desregulamentação estatal, principalmente quando as questões de interesse comum do setor são discutidas junto ao governo, como a questão da eliminação das queimadas, a quebra do protecionismo externo ao açúcar brasileiro e a definição do papel do álcool na matriz energética nacional. Contudo, quando as questões produtivas são tratadas (de

planejamento da oferta da matéria-prima e dos produtos finais), os atores ainda adotam atitudes oportunistas, vislumbrando apenas resultados de curto prazo, mostrando-se competitivos e incapazes de manter relacionamentos estáveis e duradouros no longo prazo. A administração familiar, que influencia o modo de pensar e de agir dos empresários do setor, o vício do protecionismo estatal, que perdurou por mais de 60 anos e a heterogeneidade de recursos de poder entre os industriais são os principais fatores, citados pelos entrevistados, que explicam as dificuldades atuais de se construir a autogestão sucroalcooleira.

Finalmente, na última parte do trabalho são apresentadas as conclusões, com base na análise realizada.

CAPÍTULO 1

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DE UMA REDE AGROINDUSTRIAL DE PODER

1.1 Introdução

Estudar políticas públicas é entender o processo de formulação e implementação das ações do Estado e dos grupos de interesses privados, explicando porque determinadas atitudes foram tomadas (WINTER, 1997). A chave para compreender esse processo está na análise da estrutura institucional que envolve os atores públicos e privados de um determinado entorno, seja produtivo ou não-produtivo. Isso porque as instituições (sociais, econômicas e políticas) moldam a política pública, pois afetam os interesses, os poderes e as ações dos atores, estabelecendo limites sobre o que alguns atores podem fazer e habilitando outros a fazer coisas que não eram capazes de fazer. Alterações nas regras, normas, nos códigos de conduta e nas convenções de um determinado setor conduzem a processos de mudança na forma de organização e na estratégia de atuação dos atores, o que em última instância, influencia o processo de decisão política e econômica.

Por outro lado, as instituições também são moldadas pela história, ou seja, independentemente de outros fatores que possam influenciar as suas formas, as instituições corporificam trajetórias históricas. Portanto, o que ocorre antes condiciona o que ocorre depois. Os indivíduos podem escolher suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criam, e suas escolhas, por sua vez, influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem escolhas (PUTNAM, 2000, p. 23). É por isso que as análises de processos de desenvolvimento institucional são, antes de mais nada, históricas. Dentro do enfoque histórico há a relevância das instituições e dos processos de adaptação dos indivíduos e organizações.

Neste contexto, onde as instituições fazem a diferença, o processo de globalização, de integração econômica e de fragmentação do Estado, bem como a multiplicação dos atores organizados na vida política e social, acabam redefinindo os modos de regulação nos diversos setores e subsetores (produtivos e não produtivos).

Várias formas de interação e modos de representação dos interesses acabam surgindo dentro de uma mesma área política ou econômica, fazendo com que as relações entre os grupos privados e o Estado, cada vez mais intensas e complexas, passem a variar de um domínio a outro.

Todos estes aspectos recolocam o debate sobre as formas de corporativismo e de pluralismo para o estudo das políticas públicas, contexto onde surge o enfoque mais amplo das redes de políticas (*policy network*). Essa amplitude é bem vinda porque o entendimento do mundo e dos modos de realizações de políticas públicas tornaram-se mais intrincados e complexos. Mesmo em um país ou região, existem diversas estruturas para dar forma à política pública. O enfoque das redes políticas, diferentemente dos enfoques clássicos e rígidos do pluralismo e do corporativismo, pode dar conta dessas formas diversas. Tal abordagem, mais flexível e adequada ao mundo atual, pode dar conta de compreender diversas estruturas de governança, desde uma mais fechada, integrada e institucionalizada até uma mais aberta, menos integrada e menos institucionalizada. Portanto, utilizando-se de características de explicação mais profundas, como número e tipo dos atores, função de cada ator na rede, estrutura de coordenação ou domínio, convenções de interação e distribuição dos recursos de poder, o enfoque de redes políticas é que permite analisar, de modo mais amplo, o processo de interação estratégica dos atores, trocando recursos de poder, partilhando de normas e interesses e influenciando os resultados das políticas públicas.

Além desta introdução, este capítulo engloba nove itens. O segundo item apresenta os principais fundamentos teóricos das três linhas de pesquisa do neo-institucionalismo, a histórica, a racional e a sociológica. Esta revisão bibliográfica apontará as contribuições destas abordagens para a elaboração da teoria de redes de poder, o que permitirá compreender o processo de interação estratégica ou coalizão política que se estabelece entre os atores de um encadeamento. O terceiro item deste capítulo complementa o segundo, pois enfoca o mecanismo de ação dos atores envolvidos em qualquer estrutura organizacional (produtiva ou não-produtiva) e introduz os principais fundamentos da abordagem de redes de poder (*policy network*).

O quarto item enfatiza o papel das mudanças dos modos de regulação econômicos e sociais no mundo capitalista, o que permite abandonar o debate clássico das formas de orquestração de interesses (entre corporativistas e pluralistas) em direção a uma perspectiva de análise mais flexível, em termos de caracterizações das estruturas de governança que existem no mundo atual (isto é, o pluralismo reformado, com seus arranjos paternalistas, clientelistas, neocorporativistas, triangulares etc).

O item 5 aprofunda o referido estudo (em que as estruturas de governança são, atualmente, alguns dos tipos de redes ou governanças de política pública) e mostra a sua relevância para estudos no Brasil, um país de intensa heterogeneidade estrutural, tecnológica e regional (PAULILLO, 2002). O sexto item deste capítulo apresenta a tipologia das redes de poder. A revisão bibliográfica mostra que diversos tipos de redes de poder, ou estruturas formais ou informais de governança, podem se constituir quando os atores de um encadeamento produtivo (e até não produtivo) trocam recursos e partilham de normas e interesses. Neste caso, o grau de institucionalização ou integração de cada rede vai depender das características dos atores presentes e das conexões entre eles.

Através da revisão de uma teoria da ciência econômica atual (estratégias pautadas em recursos e em competências dinâmicas), o sétimo item apresenta outra importante contribuição teórica para a abordagem de redes políticas, ao mostrar que os recursos de poder são as variáveis relevantes para a análise dos processos de concorrência, de políticas públicas e de tomada de decisões estratégicas em cada rede. Isto é, deve-se buscar as novas contribuições da organização industrial para melhor entender a complexidade da produção agroindustrial brasileira. Assim, TEECE, PISANO e SHUEN (1992 e 2002) não podem ser negligenciados na análise agroindustrial do país.

O penúltimo item apresenta o marco analítico que será utilizado nesta dissertação, onde a unidade de análise é o poder de negociação de um ator coletivo em um entorno produtivo e os recursos de poder (financeiros, organizacionais, tecnológicos, políticos, jurídicos, constitucionais e simbólicos) são as variáveis mais relevantes. Finalmente, este primeiro capítulo se encerra com as considerações finais.

1.2 O Novo Institucionalismo

Nas abordagens modernas da ciência política, cresce o interesse pelas instituições³ (econômicas, políticas e sociais), consideradas como elementos indispensáveis para dar conta da vida em sociedade e compreender eventos como as transações econômicas, o desenvolvimento de políticas públicas, a dinâmica das organizações, entre outros. O surgimento do Novo Institucionalismo ocorre neste contexto onde estas instituições têm crescido, têm se tornado mais complexas e eficazes e mais importantes para a vida coletiva.

Segundo MARSH & OLSEN (1993), o Neo Institucionalismo enfatiza a dependência da política em relação à sociedade, em favor de uma interdependência entre instituições políticas, econômicas e sociais relativamente autônomas. Ou seja, sem negar a importância do contexto social da política e dos motivos dos atores individuais, o Novo Institucionalismo insiste num papel mais autônomo para as instituições. Por trás dessa idéia de autonomia está a noção de que as instituições são mais que meros espaços das forças sociais, ou seja, as instituições afetam o curso da história. Para os institucionalistas, existe uma relação de duplo sentido, onde as instituições afetam a estrutura de governança, pois restringem o comportamento dos atores e, por outro lado, são transformadas por esse comportamento.

Na concepção de HALL & TAYLOR (1996) e de SCOTT (1995), o Institucionalismo não é um corpo de conhecimento único, ao contrário, é composto por três diferentes perspectivas de análise: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Estas diferentes linhas de pesquisa não divergem apenas quanto à definição de seu objeto de estudo, mas também quanto à origem, evolução e implicações das instituições no processo de tomada de decisão. Estas linhas de pensamento surgiram ao longo dos últimos 20 anos para elucidar o papel que as instituições desempenham na determinação dos resultados sociais, econômicos e políticos.

³ Podemos definir instituições como regras, procedimentos, rotinas, normas e convenções, formais ou informais, embutidas na estrutura organizacional da política ou da política econômica que garantem estabilidade e previsão sobre nosso comportamento e o dos outros. (HALL & TAYLOR, 1996).

1.2.1 Institucionalismo Histórico: um enfoque normativo

O institucionalismo histórico foi desenvolvido a partir da teoria política e do estruturalismo funcionalista dos anos 60 e 70. Assim como os autores dessa segunda vertente, os institucionalistas históricos vêem a política como o resultado de um sistema de interação entre as partes, porém, reagem contra a idéia de que as peculiaridades sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos são parâmetros que guiam as mudanças das instituições. Portanto, para esta corrente de análise, as instituições são independentes e formadas historicamente, não sendo derivadas de outras estruturas sociais. Esta abordagem histórica possibilita o estudo dos impactos, das conseqüências e dos movimentos de qualquer contexto institucionalizado, mas não se preocupa com a formação das instituições.

Os institucionalistas históricos vêem a organização institucional como um sistema político e econômico que estrutura o comportamento coletivo e gera resultados distintos. Nesse contexto, o sistema político não é uma arena neutra onde os interesses externos competem, mas uma forma complexa que gera interesses independentes e vantagens (SCOTT, 1995). Como seguidores dessa linha histórica podemos destacar Durkheim, Hodgson e outros autores.

De acordo com HALL & TAYLOR (1996, p. 938), quatro características básicas marcam o institucionalismo histórico. Em primeiro lugar, esta vertente se preocupa com a conceitualização da relação entre as instituições e o comportamento individual. Segundo, enfatizam a dominação ou as diferenças de poder associadas à operação e ao desenvolvimento das instituições. Terceiro, tendem a ver o desenvolvimento institucional dando ênfase ao *path dependence* (dependência de rota) como uma conseqüência não intencional da ação e qualquer ator. Por último, estes autores estão de acordo com a integração da análise institucional com contribuições de outros tipos de fatores, tal como o desenvolvimento sócio-econômico e a difusão das idéias.

Quanto à primeira característica, que pretende responder à questão de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, a perspectiva histórica oferece duas respostas, uma através da abordagem de cálculos e outra através da abordagem cultural. Pela primeira abordagem, os indivíduos agem estrategicamente, ou

seja, examinam todas as opções para selecionar aquela que lhe confere maior benefício. Assim, as instituições afetam a conduta dos atores, pois provêm informações relevantes e afetam as ações individuais, alterando as expectativas que um ator tem sobre as ações de outros atores. Já a abordagem cultural prega que o comportamento não é completamente estratégico, mas limitado pela visão de mundo do indivíduo. Assim, as instituições fornecem moldes cognitivos ou morais para a interpretação e ação dos indivíduos. Portanto, as preferências dos atores só podem ser entendidas como parte de um modelo institucional, pois as instituições constroem atores e definem seu modo de ação; restringem seu comportamento, mas também são modificadas pelos atores.

Quanto ao poder e as relações assimétricas, o institucionalismo histórico busca elucidar como as instituições distribuem o poder de forma desigual através dos grupos sociais. Assumem que existem interesses desproporcionais no processo de tomada de decisão, favorecendo certos grupos e desfavorecendo outros, podendo gerar exclusões, marginalização etc.

Quanto à terceira característica, os institucionalistas históricos acreditam que o desenvolvimento histórico está ligado ao *path dependence* das instituições, ou seja, as instituições produzem dependência a partir das rotinas, sem ignorar a estratégia dos indivíduos.

Para essa linha de análise, o processo histórico é o mais importante; os indivíduos constroem as estruturas sociais, mas as escolhas e oportunidades são restritas e condicionadas pelas escolhas passadas.

1.2.2 Institucionalismo da Escolha Racional: um enfoque regulativo

O institucionalismo da escolha racional tem origem nos trabalhos de COASE (1937), NORTH (1990), WILLIAMSON (1975; 1979) e SIMON (1952), entre outros, que estavam preocupados em dar uma resposta aos postulados teóricos e metodológicos da ciência econômica ortodoxa, que imperava no início do século XX. Para essa abordagem institucional, as restrições às transações econômicas passaram a ser consideradas e seus custos não poderiam mais ser negligenciados. Ganha relevância a análise da coordenação das ações dos agentes econômicos e a adaptação destes às mudanças no ambiente econômico. Pressupostos comportamentais como o oportunismo

e a racionalidade limitada dos agentes são considerados nesta linha de análise. A incerteza e a informação imperfeita, anteriormente ignoradas para as análises dos mercados, passam a ser fundamentais para compreender as ações dos indivíduos. Elementos antes considerados exógenos à análise econômica como direitos de propriedade, a estrutura organizacional da firma e os mecanismos de governança das transações passam a ser incorporados por esta perspectiva de análise.

Os institucionalistas racionais vêem as instituições como um sistema de regras e procedimentos que são estabelecidos pelos indivíduos para promover e proteger seus interesses, sendo que estas regras estruturam as escolhas e as informações. (SCOTT, 1995). O centro da análise está nas ações individuais dos agentes, procurando desvendar como estas ações criam, validam e eliminam certas instituições, refletindo os objetivos individuais, o ambiente existente e as possibilidades derivadas dele.

Segundo HALL & TAYLOR (1996, p. 944-945), quatro características fundamentais são destacadas pelos autores dessa linha analítica. Em primeiro lugar, destacam que os atores têm fixado um conjunto de preferências e gostos e buscam maximizar o alcance de suas preferências de maneira estratégica e calculista. Ao contrário dos históricos, que acreditam que a questão dos interesses e preferências é endógena, os racionais tomam os interesses como exógenos ao sistema. Portanto, os atores tornam suas preferências políticas claras, sem muita consideração com o contexto institucional, mas eles levam as restrições institucionais em conta quando decidem suas estratégias.

Segundo, estes autores tendem a ver a política como uma série de dilemas das ações coletivas, onde os indivíduos agem para maximizar suas próprias preferências, produzindo resultados coletivamente sub-ótimos (um ator torna-se melhor tornando o outro pior). Terceiro, enfatizam o papel da interação estratégica na determinação dos resultados políticos, ou seja, postulam que o comportamento dos atores não é somente guiado por forças históricas, mas também por cálculos estratégicos que influenciam as expectativas dos atores.

Finalmente, assumem que o processo de criação institucional volta-se aos acordos voluntários entre os atores relevantes, que proporcionam a sobrevivência da instituição dentro de um processo de seleção competitiva. Para NORTH (1990, p. 25),

os atores desenham instituições para reduzir a incerteza advinda da informação incompleta sobre o comportamento futuro dos demais atores. As regras e procedimentos institucionais simplificam a interação.

Portanto, para essa linha de análise, as instituições são espelhos das ações humanas e da interação social, e por isso, são dinâmicas.

1.2.3 Institucionalismo Sociológico: um enfoque cognitivo

O institucionalismo sociológico é visto como um sub-campo da teoria organizacional, tendo surgido no fim dos anos 70. Os autores desta linha de pensamento utilizam *insights* da sociologia para explicar como as instituições influenciam a ação humana. Ressaltam que muitas das formas e procedimentos institucionais usados pelas modernas organizações são adotadas não somente para tornar mais eficientes as interações, mas para práticas culturalmente especificadas. Ou seja, resultam de um processo associado à transmissão de mitos e cerimônias, inventados por muitas sociedades. A problemática central desta linha é buscar explicar porque as organizações adotam práticas específicas, procedimentos ou símbolos e enfatizar como estas práticas são difundidas através dos campos organizacionais ou entre as nações.

Três características principais marcam o institucionalismo sociológico, de acordo com HALL & TAYLOR (1996, p. 947). Em primeiro lugar, os autores tendem a definir instituições num sentido mais amplo do que os cientistas políticos o fazem, incluindo não somente regras formais, procedimentos e normas, mas um sistema de símbolos, caracteres cognitivos e estruturas morais que proporcionam uma “estrutura de significado” que guia a ação humana. Segundo, essa vertente sociológica busca entender a distinção das relações entre as instituições e as ações individuais através da abordagem cultural. Isto é, indivíduos que se socializam em uma instituição acabam internalizando normas associadas com seu papel ou função nesta instituição, o que afeta seu comportamento. Assim, as instituições não apenas afetam as estratégias dos indivíduos, como no institucionalismo racional, mas afetam também suas preferências e identidades (DOWDING, 1995).

Finalmente, esta linha teórica tem uma abordagem diferente para explicar como as instituições surgem e se modificam. O ponto central é o que confere

“legitimidade” ou “conveniência social” em alguns arranjos institucionais e em outros não. Isso significa que as organizações abraçam instituições específicas ou práticas porque são amplamente valorizadas dentro do meio ambiente cultural.

1.3 A Teoria Neo-Institucional e a abordagem de Redes de Poder (*Policy Network*)

A partir da adoção de um marco de análise neo-institucional, que incorpora características da linha histórica, e, recentemente, algumas contribuições pontuais do institucionalismo racional, a abordagem de redes de poder (*policy network*) visa compreender os resultados do processo de interação estratégica entre os agentes públicos (Estado e suas agências) e privados (individuais ou coletivos) na formulação e implementação das políticas públicas.

A formulação e implementação de políticas públicas são feitas por verdadeiros arranjos institucionais, proporcionados pelas organizações de interesses privados específicos, pelas agências públicas governamentais e as não governamentais. Esses arranjos estão cada vez mais dependentes do concerto social desses grupos e organizações de interesses do que da regulação espontânea do mercado ou da regulação imposta pelo Estado. Isso porque o Estado e suas agências enfrentam uma dificuldade de legitimação e coordenação, transformando a regulação das redes em uma matéria vinculada à organização e à atuação dos grupos de interesses afetados (CAWSON, 1985). Por outro lado, a obtenção de *status* público pelas organizações de representação mais fortalecidas, faz com que esses atores coletivos ocupem o espaço dos demais interesses de um setor ou subsetor econômico.

Em outras palavras, a rede seria o *locus* no qual podem ser elaboradas e administradas as políticas públicas, porque daí se gesta o processo de interação estratégica determinado pelas características dos atores, como a legitimidade, a reputação e a informação, e pelas características das conexões, como as regras e a intensidade da interação, o grau de envolvimento dos atores e segmentos, enfim, sua densidade institucional (DOWDING, 1995, p. 153).

Contudo, ROMANO (1999, p. 214) destaca que a perspectiva de *policy network* enfatiza muito mais as dimensões horizontais de coordenação da ação pública,

os arranjos informais e os problemas de governança⁴ do que as questões relativas à hierarquia. Isto é, o objetivo da abordagem não é focalizar unicamente o governo, seus poderes e instrumentos, mas considerar também os mecanismos alternativos de negociação entre o Estado e a sociedade e os modos de coordenação que viabilizam a ação pública.

O estudo da ação pública a partir da abordagem de redes foca principalmente os atores coletivos e suas interações, considerando como fundamentais as relações estruturais entre as instituições políticas e não as relações interpessoais que se processam no interior das mesmas. Por isso, a abordagem de redes de políticas públicas (*policy network*) é um espectro da teoria neo-institucional, pois considera que o comportamento dos atores não é o elemento central, mas está mediatizado pelas instituições onde se emoldura.

Para compreender o processo de interação estratégica ou coalizão política entre os atores de um determinado setor ou encadeamento, ou seja, para entender o mecanismo de ação, a abordagem de redes políticas utiliza pressupostos da linha histórica e contribuições pontuais da linha racional.

Ao estabelecer que os atores se movem a partir de seus recursos de poder⁵ e interesses no contexto em que atuam, a abordagem de redes políticas faz menção às ações estratégicas pregadas pela linha da escolha racional. Ou seja, os atores têm um conjunto de gostos e preferências políticas fixadas/determinadas e buscam maximizar o alcance dessas preferências de maneira estratégica e calculista, utilizando, para isso, seus recursos de poder.

Quando os estudiosos das redes políticas consideram que o contexto em que atuam os atores (públicos e privados, individuais e coletivos) apresenta um conjunto

⁴ Segundo BULMER (1995), a governança corresponde a um amplo número de regimes que refletem diferentes redes ligadas a distintas políticas, sendo que cada regime apresenta um perfil organizacional (com seus próprios grupos e atores, relações de poder, seus próprios procedimentos para tomada de decisões, suas hierarquias, normas e convenções), concernente às relações entre organizações ou atores econômicos, políticos e sociais.

⁵ Os recursos de poder correspondem ao controle (direto e indireto) de cada ator sobre os recursos constitucionais, jurídicos, financeiros, organizacionais, políticos e de informação (PAULILLO, 2000, p.56). Seria, por exemplo, a capacidade dos atores de mudar regras e normas legitimadas; de conquistar *status* público atribuído pelo Estado; de obter poder de aglutinação e representação de seus interesses; de conquistar recursos financeiros como financiamentos, subsídios e incentivos fiscais; de deter conhecimento e tecnologia no processo produtivo e logístico; de possuir informações compartilhadas, marca, infra-estrutura de pesquisa, etc. Todos esses exemplos são de recursos de poder.

de regras e normas que delimitam suas ações e afetam a elaboração das políticas públicas, incorporam-se aspectos da linha histórica. A idéia é de que as instituições afetam a gama de opções disponíveis ou válidas para os elaboradores das políticas, estabelecendo limites sobre o que alguns atores podem fazer, e habilitando outros atores a fazer coisas que não eram capazes de fazer (MARSH & OLSEN, 1989; HAAS, 1992). Isto é, as regras do jogo governam as relações.

Portanto, os atores agem racionalmente quando realizam eleições guiados pelas suas preferências, mas eles procuram se adequar estrategicamente à estrutura de oportunidades em que estão inseridos, delineada pelas normas e regras do contexto em que atuam. Conforme observado por NAVARRO (1999, p. 14), “a análise de Redes Políticas se fundamenta nas ações adaptativas dos atores”.

Cabe ressaltar que diferentes configurações de redes irão implicar em diferentes contextos estruturais para os atores, que terão diferentes lógicas ou princípios de interação. Portanto, o ambiente estrutural onde o ator está situado, onde ele mobiliza seus recursos e onde ele emprega suas estratégias, restringe suas escolhas e distribui oportunidades de ações.

A linha institucionalista da escolha racional também contribui para explicar o que motiva os atores a estabelecerem redes políticas. Para os autores dessa vertente de análise, os agentes possuem informações imperfeitas sobre o contexto em que agem. Eles não sabem dos objetivos dos demais atores e as bases das negociações. Assim, segundo DAUGBJERG (1997), os agentes de um determinado entorno criam redes porque elas ajudam a reduzir a incerteza e o comportamento oportunista, limitando o acesso ao processo de decisão política e limitando as opções disponíveis. Quando um ator participa de uma rede política, sua posição permite assegurar seu poder no processo de elaboração das políticas, porque ele tem a oportunidade de formar regras direcionadas para sua vantagem própria. São as regras da estrutura da rede que estabelecem as fronteiras à operação do setor político.

Já para ROTHSTEIN (1992, p. 35), as redes são criadas com o objetivo de dar aos atores uma vantagem no futuro jogo de poder, tendo em vista que as redes podem ser consideradas arenas de interesses e valores conflitantes constituídas pela luta

do poder (poder político, poder econômico, poder tecnológico, poder jurídico ou poder organizacional).

1.4 As mudanças na regulação econômica e social e a abordagem de Redes de Poder (*policy network*)

Para LE GALÈS (1995), KENIS & SCHNEIDER (1989) e ROMANO (1999), a abordagem de *policy network* desenvolve-se a partir de um novo contexto sócio-econômico e estatal do mundo capitalista, caracterizado pelo que SMITH (1994) chama de pluralismo reformado⁶. Um contexto onde a liberalização, a globalização, a integração econômica e política e a complexidade da sociedade civil tendem a perturbar o funcionamento do Estado, reformulando seu papel e redefinindo suas relações com os atores privados. Em função desses fatores, a capacidade do Estado em resolver problemas torna-se fragmentada em subsistemas, com tarefas, competências e recursos limitados (RHODES, 1981). Diante destes acontecimentos, o Estado passa a ser apenas um ator (e não “o ator”), que representa e distribui interesses e busca recursos de poder como os demais atores em qualquer arranjo institucional. Ou seja, sob a perspectiva das redes de políticas públicas, o Estado e suas agências teriam se transformado em atores, entre outros, dos processos de elaboração e implementação das políticas públicas.

Entretanto, seguindo a análise de LE GALÈS (1995, p. 20), esta ótica da não-neutralidade e da participação do Estado e de suas agências como atores concretos, não significa a perda de substância destes atores públicos. Pelo contrário, as redes seriam uma das estruturas fundamentais de constituição dos Estados. Portanto, apesar de sua fragmentação, o Estado tem papel central na sociedade, à medida que estrutura as redes.

Outras características do processo político contemporâneo também justificam a formação de redes políticas. KENIS & SCHNEIDER (1989, p. 6-14) apontam pelo menos seis destas características: a) a emergência de uma sociedade com base em organizações coletivas (associações de representação de interesses, sindicatos,

⁶ Corrente que, compartilhando a proposta de competição entre os grupos de interesse nos processos de formulação e implementação das políticas públicas, reconhece que as grandes empresas contam com recursos extras na esfera política e manifestam seu poder de forma não observável, que a ideologia tem um papel significativo no processo político e que existem certas áreas deste processo onde o pluralismo está de fato ausente (LINDBLOM, 1977; SMITH, M.J., 1994, p. 162-163).

grupos de pressão, etc.); b) o crescente processo de realização de políticas setoriais ou sub-setoriais; c) o aumento dos alvos da intervenção pública e a crescente disputa de interesses no comando desse processo; d) a fragmentação e a descentralização do Estado, desequilibrando os limites entre o público e o privado; e) a transnacionalização das políticas públicas; e f) a relevância da matriz de informações, pela interdependência e pela complexidade dos assuntos políticos e sociais.

Estes fatores acabam redefinindo os modos de regulação nos diversos setores, subsetores ou agrupamentos mais complexos, surgindo novas questões sobre as formas de organização, mobilização e representação dos interesses destes atores sociais, bem como de seu papel e influência nas políticas públicas.

As relações entre os grupos de pressão e o Estado se intensificam e ganham complexidade, assim como os problemas políticos, onde muitas decisões passam a ser excluídas da agenda governamental.

Essas questões recolocam o debate sobre as novas formas de corporativismo e pluralismo para o estudo das políticas públicas. Ou seja, não é possível enxergar o pluralismo nas sociedades ocidentais atuais, em que todos os grupos de pressão têm a mesma influência e o Estado, além de estar sempre aberto, adota uma postura neutra junto a esses grupos. Como destaca LINDBLOM (1977):

“o consenso não é mais necessariamente resultado de um acordo, como ocorre no modelo pluralista, mas da manipulação dos desejos dos homens”. (LINDBLOM (1977, p. 178).

PAULILLO (2000) argumenta que nas arenas de decisões dos diversos mercados passa a haver uma separação entre assuntos muito importantes (que afetam os interesses dos grandes grupos e empresas que concentram o poder de barganha) e menos importantes (que envolve a participação dos demais grupos de pressão). Isso significa que o acesso à agenda de decisões políticas não está sempre aberto, levando à exclusão de alguns grupos em benefício de outros. Todo este processo faz com que as redes políticas ou redes de poder operem sob uma institucionalização das relações entre governo e grupos de pressão menos democráticas e transparentes, o que traz conseqüências sociais desastrosas, como a exclusão, a marginalização, a fome etc.

Todos estes fatores configuram o pluralismo reformado, que segundo ROMANO (1999) é uma forma organizacional mais concentradora e excludente quando comparado ao pluralismo tradicional ou *arcaizante*⁷.

A mudança de papel do Estado e a importância crescente dos grupos privados no processo decisório rompem com a visão linear de se fazer política pública. A partir dessas mudanças no contexto sócio-econômico e da emergência da abordagem de *policy network*, reconstrói-se o programa de elaboração das políticas, sem focalizar na seqüência – emergência de um problema, introdução na agenda, formulação de soluções, decisões e início da implementação (ROMANO, op. cit., p. 217). Para o modelo de análise das redes políticas, a fase mais importante é a da implementação da política, pois é nesta etapa que as decisões são tomadas e os problemas reformulados. Portanto, o processo de fazer política é visto a partir da base, e não pelo alto.

1.5 A abordagem de redes de poder (*policy network*)

Assim como o pluralismo e o corporativismo, a análise de redes de política pública é um modelo de intermediação de interesses, enfatizando, continuamente, as relações entre grupos de interesse e governo (suas agências) no processo de elaboração de políticas públicas (RHODES & MARSH, 1992b, p. 1-4). Entretanto, para estes autores, a abordagem de redes resulta da inadequação destes dois modelos em oferecer uma foto realista das relações público - privado, porque apresentam um modelo geral. Não consideram que a capacidade do Estado para a resolução dos problemas está fragmentada em setores, subsetores e agrupamentos complexos; que existe uma maior complexidade nas relações entre os atores (individuais e coletivos) e o Estado; que os grupos de pressão não são mais homogêneos e não têm mais a mesma influência, e que o Estado não adota mais uma postura neutra junto a estes grupos. Não levam em conta que o mapa de elaboração de políticas tem uma série de compartimentos verticais ou segmentos, cada qual habilitado por uma diferente disposição de grupos organizados.

⁷ Conforme BOBBIO, citado por PAULILLO (2002, p. 4), o pluralismo arcaizante valoriza os grupos sociais que integram o indivíduo e desintegram o Estado. Assim, valoriza-se a pequena comunidade, a corporação dos artesãos, o núcleo familiar estreitamente agregado, enfim, o particularismo.

Portanto, as relações público-privado passam a variar de um domínio a outro, entre diferentes áreas políticas, regiões e setores, existindo, em poucos campos, o pluralismo ou o corporativismo nas suas formas puras. As estratégias dos atores são diferentes de região para região e de setor para setor, devido às diferenças no ambiente macro-político institucional. A densidade das relações entre os membros de uma rede também difere de setor para setor.

Partindo deste pressuposto, RHODES & MARSH (op. cit.) defendem que a abordagem de redes permite ampliar a perspectiva de análise, e que os modelos pluralistas, corporativistas e até neocorporativistas⁸ tornam-se uma subcategoria das redes políticas. Isso porque uma rede pode apresentar diversas estruturas de governança: seja mais fechada, integrada e institucionalizada ou mais aberta, menos integrada e institucionalizada. Portanto, trata-se de uma abordagem mais flexível, um modelo que permite pensar não só as transformações dos modos de governança das sociedades ocidentais mas, especialmente, sua complexidade e diversidade.

Como exemplo podemos citar o corporativismo, que implica num concerto de atores públicos estreitamente coeso, composto pelo Estado e pelos grupos de interesses que representam o capital e o trabalho. Ao contrário da visão clássica do corporativismo, as redes de políticas públicas permitem desagregar a análise política em diferentes áreas e setores.

Em termos analíticos, o estudo da ação pública a partir da abordagem de redes recupera principalmente os atores coletivos e suas interações, considerando como fundamentais as relações estruturais entre as instituições políticas e não as relações interpessoais que se processam no interior das mesmas. Neste contexto, o conceito de redes aponta para relações entre o nível micro de análise – aquele que se preocupa com o papel dos interesses privados e do governo no contexto de decisões políticas particulares – e o nível macro de análise, ou seja, o das questões mais amplas de

⁸ Este é um modelo de intermediação de interesses que caracteriza os grupos de interesses com estando organizados em um número limitado de categorias individuais, com participação obrigatória, não competitiva, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas e reconhecidas pelo Estado, que lhes concede o monopólio da representação (SCHMITTER, 1974; BOBBIO et. al, 1993). Na construção da abordagem neocorporativista estabelece-se uma contraposição à abordagem pluralista, ou seja, no modelo neocorporativista, a organização dos interesses e as decisões de implementação de políticas públicas são estabelecidas através de um concerto estratégico entre os atores públicos e privados e não através do livre jogo das pressões políticas como enfatiza o modelo pluralista.

distribuição de poder nas sociedades contemporâneas (RHODES & MARSH, 1992b, p. 1). Portanto, a abordagem de redes se situa no nível *meso*⁹ de análise.

Sendo as redes políticas arranjos organizacionais criados para facilitar a intermediação entre atores estatais e interesses privados organizados, ou seja, um canal de acesso e influência aos resultados políticos e à estrutura de administração do Estado, torna-se crucial compreender o modo de interação entre estes atores coletivos ou entre as instituições. Nesse sentido, várias explicações são encontradas na literatura, entre elas as que privilegiam a lógica do interesse, a troca de recursos de poder, a redução dos custos de transação, os valores compartilhados e o processo de institucionalização.

Para JORDAN (1990), a existência de um interesse comum é o elemento que pode consolidar uma rede de política pública. Para MARSH & RHODES (1992), a interação seria resultado da existência de recursos interdependentes distribuídos entre os atores. Ou seja, para uma organização atingir seus objetivos ela deve intercambiar seus recursos de poder (constitucionais, jurídicos, organizacionais, financeiros, políticos e de informação) com outras organizações, tentando maximizar sua influência sobre os resultados políticos, evitando tornar-se dependente de outros atores.

Portanto, a interação se dá num contexto onde as relações são movidas pela competição e pela barganha entre os atores, assumindo as redes o aspecto de um jogo, onde os participantes lutam por vantagens no emprego dos recursos que eles controlam. As organizações de interesses, os empresários da rede e as agências governamentais não somente competem entre si, mas também desenvolvem formas de cooperação. As regras institucionais e os modos operativos que derivam das instituições estruturam as interações entre os atores de uma política pública. Fica claro, então, que o meio ambiente da rede não é dado, ele é construído.

POWELL (1990, p. 300-305) também usa a troca de recursos para explicar a interação entre os atores. O autor defende que, nas redes, as transações ocorrem de forma discreta, não por autoritarismo hierárquico, e os indivíduos têm ações recíprocas e preferenciais. Uma parte é dependente dos recursos controlados pela outra parte e há ganhos com essa troca de recursos. Assim, as organizações existem não por

⁹ SCHMITTER (1990) defende a importância do nível *meso* de análise por este ser o principal *locus*, o nível de análise no qual se identificam atores e se avaliam políticas, no qual se realizam as relações “socialmente construídas” e em que surgem as estruturas que caracterizam suas formas concorrenciais.

elas mesmas, mas em relação a outras organizações. Há uma orientação mútua e os benefícios são divididos. Complementaridade, acomodação, interdependência e relacionamento são conceitos chave. Neste contexto, as redes diferem de outras organizações pelo grau de formalização das relações e pelo tipo de coordenação. Ou seja, as redes não necessariamente têm um poder central, e sua coordenação não se dá pela autoridade hierárquica, mas pela barganha horizontal.

Ainda seguindo a argumentação de POWELL (op. cit.), que aborda as redes de um ponto de vista mais econômico, as redes constituiriam uma forma distinta de cooperação da atividade econômica, mais social que os mercados e hierarquias, pois dependem de relacionamentos, interesses mútuos e reputação. São relações determinadas pela lógica da ação coletiva, nas quais preponderam a representação de interesses e a busca de recursos de poder. Essas articulações são responsáveis pelo modo de regulação da rede, pela formulação e pela implementação das políticas públicas.

Para WAARDEN (1992, p. 31), os atores estabelecem uma interação estratégica porque isso reduz o custo de transação entre os atores, reforçando a comunidade de interesses entre os participantes. Os grupos de interesses poupam custos de repetir esforços para obter acesso e influência através da construção de relações mais permanentes de confiança e dependência de recursos. Já os atores públicos poupam custos de coleta de informação e esforço para adquirir assistência e cooperação. Nessa linha de análise, a emergência, estrutura e estabilidade da rede dependem das condições da organização, ou seja, do comportamento oportunista, da incerteza econômica e estratégica, da frequência das transações e da especificidade dos ativos.

Porém, a lógica do interesse, a troca de recursos e a redução dos custos de transação apresentam-se insuficientes para explicar as interações. A noção de rede implica uma estabilidade de intercâmbio, apesar dos interesses dos participantes vir a modificar-se rapidamente. Dessa forma, alguns autores têm destacado a importância dos valores comuns, da ideologia, das rotinas, princípios e normas na estabilização das interações.

Na concepção de HAAS (1992, p. 3) a existência de crenças normativas e causais partilhadas, induzindo a uma mesma lógica de ação e a um modo operativo

comum, possibilitariam aos atores da rede falarem a mesma língua e compreenderem e conhecerem a lógica de ação de cada um. Nesse caso, a estabilidade da interação é assegurada, predominando as estratégias cooperativas sobre um jogo de soma positiva (em que todos os participantes ganham). As ideologias, as regras, as rotinas, os princípios e os procedimentos afetam as ações dos atores, tornando a interação entre eles mais institucionalizada.

Além da existência de interesses e valores compartilhados, outros fatores são importantes para estabilizar a interação entre os atores coletivos. Segundo PIZZORNO (1978, p. 279), a existência de um intercâmbio político entre os atores públicos e privados possibilita a articulação e garante a estabilidade a médio e longo prazo. O que se verifica é um processo de troca, onde o Estado oferece recursos (institucionalização, concessão de monopólios de representação, acesso privilegiado às decisões, subvenções, capacidade de conformar *expertise* etc.) que promovem o desenvolvimento organizacional dos atores coletivos, incrementando a capacidade destes atores para assegurar um papel de regulação social. Para os atores estatais, por outro lado, o intercâmbio incrementa a capacidade de ação, ou seja, a eficácia de suas decisões, isso porque essa troca eleva a legitimidade do Estado e de suas agências perante os demais atores da rede. Assim, esse intercâmbio torna-se um jogo de soma positiva que reforça a capacidade de ação pública, na medida em que o Estado e suas agências precisam de suporte político, legitimidade, informação, coalizão com parceiros em sua competição com outros atores e assistência na implementação de políticas. Já os grupos privados passam a ter acesso à formulação e implementação das políticas e concessões em seus interesses ou aqueles de seus membros, ou seja, estes grupos se reforçam.

Portanto, a abordagem de *policy network* foca numa relação de troca (horizontal e lateral), no fluxo interdependente de recursos e na comunicação entre os atores. Entretanto, o nível superficial das interações precisa ser suplementado com uma análise da estrutura de poder, dos valores e interesses que suportam essa interação.

A partir destes aspectos, verifica-se que o movimento preponderante para uma análise de concorrência ou de efetivação das políticas públicas em setores diversos seria focar as interações estratégicas dos atores a partir dos processos de busca e

distribuição dos recursos de poder e de representação de interesses. O primeiro movimento qualifica os atores públicos e privados a exercerem a dominação, evitando ou reduzindo a dependência. O segundo, ou seja, a representação de interesses, permite influenciar ou modificar o modo de governança de uma rede.

Dando ênfase nas interdependências, na estrutura de poder, no conhecimento mútuo, nos interesses partilhados e na institucionalização, a abordagem de redes políticas ressalta a estabilidade da ação pública. Para HASSENTEUFEL (1995, p. 105), a mudança nessa ação pública ou sua instabilidade pode ser explicada pelas transformações internas na rede, como: a) reformulação das coalizões de interesses; b) o aumento da debilidade de certos atores; c) o fortalecimento de outros; d) a emergência de novos atores; e) a mudança na estratégia dos atores vinculados aos processos de aprendizagem internos à rede; f) a modificação dos fundamentos do intercâmbio entre certos atores e; g) a autonomização das redes.

Fica claro, então, que o ambiente de uma rede política não é dado, ele é construído. Por isso, a análise histórica das características organizacionais dos atores é central para compreender o processo de interação entre eles. A análise da estrutura de cada organização, dos interesses de seus membros, da distribuição dos recursos de poder e das regras que governam as ações dos atores, permitem compreender as estratégias dessa organização, assim como seu modo de interação na rede.

1.6 Os tipos de Redes de Poder

Com base na apresentação da abordagem de redes de poder (*policy network*), verificamos que:

“(...) as redes seriam o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica, entre as organizações que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham de normas e interesses. Estas redes são conformadas por laços institucionais, mas também por relações interpessoais, tendo influência na elaboração da agenda, no processo de decisão, na prática da ação pública e na concorrência de mercado. Nas redes as regras institucionais, os modos operativos que derivam das instituições e as representações determinam a interação entre

os atores de uma política pública” (HASSENTEUFEL, 1995, p. 100).

Entretanto, a rede de poder restringe acesso a poucos atores, pois o poder e os recursos estão distribuídos de forma desigual entre os membros da rede. Assim, os atores que não possuem recursos de poder suficientes, tornar-se-ão dependentes de outros atores, o que reduz sua capacidade de influência sobre os resultados políticos. Assim, quando o governo decide se um grupo de interesse será ou não incorporado na elaboração da política, ele leva em conta se este grupo possui recursos ou não, e não suas metas políticas e estratégias. Por outro lado, a representação de interesses também é desigual, principalmente em economias de forte heterogeneidade estrutural.

A intensidade dos poderes de negociação ou barganha dos atores começa a se definir a partir de características bem individualizadas como a reputação, a informação, a habilidade de negociar etc. Entretanto, as conexões ou interações estabelecidas entre estes atores da rede também influenciam a desigualdade de poder, através das regras, da centralidade, intensidade e velocidade das operações. A tabela 1.1 apresenta os fatores que, segundo DOWDING (1995, p. 150-158), podem caracterizar uma rede de poder.

TABELA 1.1 - Características da rede de poder (*policy network*)

Características dos membros	Características das conexões
1. Conhecimento/Informação	1. Regras
2. Legitimidade	2. Centralidade
3. Reputação	3. Intensidade
4. Cooperação	4. Velocidade
5. Habilidades direta e indireta para mudanças	5. Formalidade/Informalidade

Fonte: elaborada a partir da versão de Dowding (1995, p. 153)

As características dos membros e das conexões revelam a interdependência que se estabelece entre os atores, pautada na busca por recursos de poder (constitucionais, jurídicos, organizacionais, financeiros, políticos e de informação) e na representação de interesses. No caso do conhecimento ou informação, a interdependência é revelada porque a capacidade cognitiva de cada ator, seus critérios, modo de apreciação e rotinas setoriais a que se submete, proporcionam uma forma de

inserção específica na rede. Essa inserção tem um efeito nos demais atores conectados, que reagem ativamente ao mundo circundante. No caso da legitimidade, a interdependência é revelada porque há um reconhecimento manifesto no interior da rede de que as ações de ator individual ou coletivo são autênticas. Daí decorre também a reputação de cada membro, formada ao longo do tempo pela aquisição de recursos de poder, pela concessão estatal de *status* público e pela capacidade de representar e aglutinar seus interesses privados. Por outro lado, as habilidades diretas e indiretas de atuação dos atores inseridos na rede podem potencializar sua forma de inserção, negociação e, conseqüentemente, de influenciar na realização de políticas públicas.

De maneira similar, as características das conexões entre os segmentos da rede também revelam a interdependência, porque influenciam na distribuição dos recursos de poder e nas formas de representação de interesses. O conjunto de regras e normas atua na formação do ambiente institucional de cada rede e, conseqüentemente, influenciam os graus de centralização das operações e de envolvimento dos atores. O grau de agregação em que se identifica uma interação estratégica ajuda a revelar o tipo de rede de poder do qual se está tratando. Neste caso, pode-se ter conexões formais (em contratos ou em integração vertical) ou informais (em cooperação social).

Esquemáticamente, os diferentes tipos de rede de política pública apresentariam um *continuum* entre a rede difusa (*issue network*) e a comunidade política (*policy community*). Segundo PAULILLO (2000), qualquer abordagem que trate da interação estratégica ou coalizão política e econômica nas sociedades ocidentais atuais deriva da diferenciação e do distanciamento desses dois modelos. Assim, as redes vão diferir umas das outras em função do grau de abertura, de institucionalização, de integração e de estabilidade.

MARSH & RHODES (1992, p. 251) descrevem as principais características estruturais destes dois tipos de redes, segundo as seguintes dimensões: a) membros (número de participantes na rede e tipo de interesses); b) integração (frequência da interação, continuidade e consenso); c) recursos (distribuição dos recursos no interior da rede e distribuição dos recursos entre as organizações participantes e desequilíbrio de poder).

TABELA 1.2 - Caracterização da Comunidade Política e da Rede Difusa

Dimensão	Comunidade Política	Rede Difusa
	<i>Membros</i>	
Número de participantes	Muito limitado, alguns grupos conscientes excluídos	Ampla
Tipo de interesses	Econômico e/ou profissional	Vários
	<i>Integração</i>	
Frequência	Frequente, alta qualidade, interação dos grupos incluído na rede sobre as matérias relacionadas com a emissão de políticas	Contatos flutuantes em frequência e intensidade
Continuidade	Avaliações persistentes ao longo do tempo. Efeitos também persistentes	Flutuação significativa
Consenso	Todos os participantes avaliam os resultados e legitimam	Alguns acordos existem, mas o conflito está sempre presente
	<i>Recursos</i>	
Distribuição de recursos	Todos os participantes apresentam recursos e utilizamos no processo de interação	É possível que alguns participantes tenham recursos, mas eles são limitados
Distribuição interna	Hierárquica; líderes podem transferir ou deliberar membros	Variada, inclusive a capacidade para regular os membros
Poder	É possível um grupo dominar, mas o resultado de soma não zero (ambos ganham) persiste na comunidade	Poder desigual refletido pelos recursos desiguais. Resultado de soma zero (um ganha e outro perde)

Fonte: MARSH & RHODES (1992, p. 251)

Utilizando as ferramentas apresentadas por Marsh & Rhodes para diferenciar redes de poder, podemos caracterizar *Comunidades Políticas* como redes com um número limitado de membros, onde há exclusão deliberada de alguns grupos; interação frequente e intensa entre todos os membros da comunidade em todos problemas relacionados ao assunto político; consistência de valores dos membros e dos resultados políticos; consenso, pois os membros partilham de uma mesma ideologia, valores e preferências gerais concernentes às políticas públicas; todos os membros possuem recursos e as relações são de intercâmbio; equilíbrio de forças (jogo de soma positiva); a estrutura dos grupos que participam é hierárquica (MARSH & RHODES, 1992, p. 252). O equilíbrio de forças nas Comunidades Políticas não significa que todos os membros se beneficiam com a mesma intensidade, mas que há uma situação onde todos ganham.

Portanto, são redes que apresentam uma forte integração, regularidade e estabilidade nas relações, seletividade, permanência dos seus membros e interdependência vertical fundada na divisão das responsabilidades. Estas características fazem com que os atores lancem-se antecipadamente à efetivação de regras e normas, o que confere um caráter de antecipação ao mecanismo de realização da política pública. Assim, o elevado grau de institucionalização nesse tipo de rede significa que a preferência política de seus membros é determinada por regras, princípios e padrões de procedimento dessa comunidade, onde poucas opções estão disponíveis. A resolução política nesse tipo de rede é mais fácil porque há relações de longo prazo e normas compartilhadas (JORDAN, 1990).

Para BERRY, citado por JORDAN (1990, p. 331), os fatores que levam a uma relação de longo prazo, ou seja, a uma comunidade política, são: a) credibilidade – onde os atores devem compartilhar uma visão de mundo e o entendimento da natureza dos problemas; b) repetição – onde o ator deve negociar com a mesma pessoa sobre diferentes assuntos ou sobre o mesmo assunto várias vezes no futuro; c) compromisso – onde a natureza de longo prazo da estabilidade da rede política encoraja a idéia de compromisso; d) dependência – onde o ator deve tornar-se fonte de informação confiável, para que os *policy makers* possam chamá-los quando necessário, ou seja, criando dependência dessa informação.

Já as *Redes Temáticas ou Difusas* são caracterizadas por MARSH & RHODES (1992, p. 187) pela competição entre um grande número de participantes e uma ampla gama de interesses; interações flutuantes; ausência de consenso e presença de conflito; mais consulta do que barganha e relações desiguais de poder, onde muitos participantes têm recursos limitados e acesso restrito. Para HECLLO (1978), JORDAN & SCHUBERT (1992, p.13), este tipo de rede seria uma estrutura de fazer política *ad hoc*, onde um grande número de interesses conflitantes participa. São redes que apresentam relações de poder instáveis, já que apresentam normas não formalizadas e que mudam a cada momento, conforme a necessidade ou a pressão. Isso ocorre porque não há uma coalizão de poder dominante para estabelecer um conjunto de regras que guiem o processo de fazer política, já que seus membros discordam a todo momento. Nesse tipo de rede, onde as regras não são formalizadas, as ações dos seus membros são guiadas

pelo que eles percebem como seus interesses próprios. Assim, o mecanismo de decisão das políticas públicas acaba tendo um caráter reativo, a partir de processos fortemente pressionados.

O baixo grau de institucionalização das redes difusas implica que o processo de fazer política é guiado, principalmente, pela troca de recursos de assunto para assunto, ou de questão para questão. Ou seja, os membros ocupam posições centrais em assuntos que têm os recursos de poder necessários, e têm importância secundária em assuntos que não possuem recursos. Há falta de consenso na elaboração da política, pois os atores entram no processo político com uma variedade de soluções, visões divergentes sobre o que deveria ser definido como problema e não sabem quais recursos são relevantes.

Nas redes difusas é impossível identificar claramente o ator que domina ou controla a política. Os procedimentos de decisão são menos ordenados, como consequência de problemas mais complexos dominando a agenda.

Mas a questão é: porque as redes difusas ou temáticas se mantêm? Para KRASNER (1984, p. 235), as redes se mantêm porque seus membros sabem que o resultado ótimo foi obtido, já que os custos em termos de incerteza de se “redesenhar” as redes são muito elevados, quando comparados ao de manter a rede existente. Já MARSH & RHODES (1992) defendem que as redes difusas continuam sendo redes porque as relações entre os atores são ordenadas, apesar da atomização e fragmentação. Ou seja, permanece uma lógica no processo político, que age como um direcionador.

RHODES (1990) argumenta que as Redes Temáticas ou Difusas são assim chamadas porque estão em formação, não apresentam representações coletivas definidas e os interesses compartilhados referem-se a um assunto particular. Nesse tipo de rede as preferências políticas são definidas independentemente da rede, e muitas opções políticas são incluídas na agenda. Já nas demais redes que estão no *continuum*, as preferências dos atores são definidas independentemente da rede, mas a estrutura da rede restringe a agenda e influencia a escolha da estratégia.

Na análise feita por DAUGBJERG (1997), é a habilidade de cada grupo de interesse e do Estado em controlar os recursos de poder que influencia o tipo de rede que se forma. As comunidades políticas emergem porque os grupos de interesse e os

atores públicos envolvidos têm recursos consideráveis para trocar, ou seja, possuem poder para estabelecer as regras do jogo e grande controle sobre a elaboração e implementação da política. Já as redes difusas emergem porque os atores têm recursos limitados para trocar, e portanto, há pouco controle sobre a implementação da política.

WAARDEN (1992, p. 32-50) defende que podem existir subcategorias de redes políticas, como o neocorporativismo, o clientelismo e o triângulo de ferro. Estas são redes que não se diferenciam nas características estruturais básicas (número de participantes, participação do Estado nas relações institucionais e na forma de exclusão dos atores coletivos), e por isso se enquadram na construção idealizada de comunidade política. Este autor fornece uma tipologia mais refinada das relações entre Estado e grupos privados, classificando 11 tipos de redes de poder definidas a partir das seguintes dimensões: a) atores (número de participantes e tipos de agentes envolvidos); b) funções dos atores envolvidos (acesso ao processo de decisão, negociação ou capacidade de mobilizar e envolver recursos, capacidade de coordenação, cooperação na formação e na implementação de políticas públicas, legitimidade, etc); c) estrutura (refere-se ao padrão das relações entre os atores – mais ordenado ou mais caótico -, a partir da intensidade, da densidade e da simetria das conexões; d) grau de institucionalização (refere-se ao caráter formal da rede); e) regras de conduta (convenções de interação a partir das percepções, das atitudes e dos interesses dos atores); f) relações de poder (distribuição dos recursos de poder entre os atores); e g) estratégia dos atores (para gerenciar suas interdependências). A tabela 1.3 agrega essas características para cada tipo de rede de poder.

TABELA 1.3 - Características dos tipos de redes de poder

Tipos de redes de poder	Estado coordenador	Estado capturado	Clientelismo	Pluralismo pressionado
Atores				
Número	Muito limitado	Limitado	Um	Pelo menos 2, geralmente mais
Tipo	Basicamente agências estatais	Agências estatais e firmas	O principal grupo de interesse	Grupos de interesses contraditórios
Monopólio da representação	Não	Não	Sim	Não
Função				
Canais de acesso	Não	Sim	Sim	Sim
Consulta	Não	Sim	Sim	Sim
Negociação	Não	Sim	Sim	Não
Coordenação	Não	Sim	Sim	Não
Cooperação na formação política	Não	Sim	Sim	Não
Cooperação na implementação política + delegação de autoridade pública	Não	Não	Usualmente não	Não
Amplitude de temas	Ampla	Estreita	Estreita	Estreita
Estrutura				
Limites	Fechado	Fluído	Fechado	Relativa/e aberto
Tipo de articulação	Involuntária	Voluntária	Voluntária	Voluntária
Relações ordenadas	Baixa	Baixa	Média	Baixa
Complexidade	Baixa	Alta	Alta	Baixa
Padrão da relação	Hierárquica, liderança articuladora	Hierárquica, liderança articuladora	Consulta horizontal, inter-mobilização	Consulta horizontal
Centralidade	Alta	Baixa	Média	Baixa
Estabilidade	Baixa	Baixa	Alta	Baixa
Natureza das relações	Conflituosa	Cooperativa	Cooperativa	Conflituosa
Convenções da interação				
Adversidade / procura por consenso	Adverso	Ambos	Ambos	Adverso
Idéia de servir interesse público	Sim	Não	Não	Não
Contatos formais ou informais	Informal	Informal	Informal	Ambos
Disputa ideológica	Não	Não	Não	Possível
Distribuição de poder				
Autonomia Estatal	Alta	Extrema/e baixa	Baixa	Possível
Dominação do Estado	Sim	Não	Não	Possível
Dominação do interesse privado	Não	Sim	Sim	Possível
Estratégias da administração pública				
Acessibilidade	Não	Sim	Sim	Sim
Reconhecimento dos grupos de interesses	Não	Sim, informal/e	Sim	Não
Criação/mudança de associações	Não	Não	Não	Não

Fonte: WAARDEN (1992, p. 39-41)

(Continuação) TABELA 1.3 - Características dos tipos de redes de poder

Tipos de redes de poder	Neocorporativista estreita	Neocorporativista ampla	Pluralismo patrocinado
Atores (além das agências estatais)			
Número	Pelo menos 1	Pelo menos 2	Algumas
Tipo	Associações de interesses estreitos	Associações de interesses maiores	Associações e grupos em geral
Monopólio da representação	Sim	Sim	Não
Função			
Canais de acesso	Sim	Sim	Sim
Consulta	Sim	Sim	Sim
Negociação	Sim	Sim	Sim
Coordenação	Sim	Sim	Sim
Cooperação na formação política	Sim	Sim	Sim
Cooperação na implementação política + delegação de autoridade pública	Sim	Sim	Não
Amplitude de temas	Estreita	Ampla	Estreita
Estrutura			
Limites	Fechado	Fechado	Relativamente aberto
Tipo de articulação	Formal-compulsória	Formal-compulsória	Voluntário
Relações ordenadas	Alta	Alta	Média
Complexidade	Alta	Alta	Baixa
Padrão da relação	Consulta horizontal	Consulta horizontal	Consulta horizontal
Centralidade	Média	Média	Baixa
Estabilidade	Alta	Alta	Baixa
Natureza das relações	Cooperativa	Cooperativa	Conflituosa
Convenções da interação			
Adversidade / procura por consenso	Procura por consenso	Procura por consenso	Adversidade / consenso
Idéia de servir interesse público	Não	Sim	Não
Contatos formais ou informais	Formal	Formal	Ambos
Disputa ideológica	Possível	Possível	Possível
Distribuição de poder			
Autonomia Estatal	Alta	Alta	Um pouco
Dominação do Estado	Não	Não	Não
Dominação do interesse privado	Não	Não	Não
Estratégias da administração pública			
Acessibilidade	Sim	Sim	Sim
Reconhecimento dos grupos de interesses	Sim	Sim	Sim
Criação/mudança de associações	Sim	Sim	Sim

Fonte: WAARDEN (1992, p. 39-41)

(continuação) TABELA 1.3 - Características dos tipos de redes de poder

Tipos de redes de poder	Paternalista	Triângulo de ferro	Redes temáticas ou difusas
Atores (além das agências estatais)			
Número	Limitado	Dois	Ilimitado, muito elevado.
Tipo	Pelo menos um partido político dominante	Associações de interesses, parte de um parlamento, de um comitê.	Especialistas individuais
Monopólio da representação	Possível	Sim	Não
Função			
Canais de acesso	Sim	Sim	Sim
Consulta	Sim	Sim	Sim
Negociação	Possível	Sim	Não
Coordenação	Possível	Sim	Possível
Cooperação na formação política	Possível	Sim	Sim
Cooperação na implementação política + delegação de autoridade pública	Não	Usualmente não	Não
Amplitude de temas	?	Estreita	Estreita
Estrutura			
Limites	Relativamente fechado	Fechado	Extremamente aberto
Tipo de articulação	Voluntária	Voluntária	Voluntária
Relações ordenadas	Baixa	Média	Extrema/e baixa
Complexidade	Possível	Alta	Média
Padrão da relação	Autoridade hierárquica	Consulta horizontal, inter-mobilidade	Consulta horizontal, inter-mobilidade
Centralidade	Alta	Baixa	Extrema/e baixa
Estabilidade	Baixa	Alta	Extrema/e baixa
Natureza das relações	Conflituosa e cooperativa	Cooperativa	Cooperativa
Convenções da interação			
Adversidade / procura por consenso	Ambos	Ambos	Consenso em normas tecnocráticas
Idéia de servir interesse público	Não	Não	Sim, possível.
Contatos formais ou informais	Formal	Informal	Extrema/e informal
Disputa ideológica	Possível	Não	Não
Distribuição de poder			
Autonomia Estatal	Alta, da parte considerada estatal	Baixa	Baixa
Dominação do Estado	Sim	Não	Frouxa
Dominação do interesse privado	Não	Sim	Frouxa
Estratégias da administração pública			
Acessibilidade	Possível	Sim	Sim
Reconhecimento dos grupos de interesses	Possível	Sim	Sim
Criação/mudança de associações	Possível	Não	Não

Fonte: WAARDEN (1992, p. 39-41)

Os diferentes tipos de redes caracterizados por WAARDEN (1992) configuram as diversas formas de governança que podem ser encontradas nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, como por exemplo a rede neocorporativista, a clientelista, a rede denominada triângulo de ferro e a paternalista.

Em relação ao número de participantes, o autor mostra que nas redes neocorporativista e paternalista, poucos grupos de representação de interesses participam, enquanto, na rede clientelista, apenas um grupo de interesse participa. Neste último tipo de rede, o monopólio de representação resulta em captura ou colonização das agências do Estado pelo grupo privado, fazendo com que o Estado defenda interesses particulares, mais do que interesses gerais. No triângulo de ferro, além do Estado e dos grupos de interesses, a participação dos parlamentares é o ponto distinto a acrescentar.

Para a segunda caracterização (a participação do Estado nas relações via atribuição de *status* público), na rede neocorporativista a atribuição de *status* aos atores coletivos privados é fundamental, enquanto no clientelismo usualmente isso não acontece. No primeiro tipo de rede as conexões são formalizadas, enquanto na segunda elas são informais. No triângulo de ferro e nas redes paternalistas a atribuição de *status* público para algum ator é possível, mas o que chama a atenção no primeiro tipo de arranjo é a rigidez e a simbiose existente entre o governo, as comissões parlamentares e os grupos de interesses. Neste tipo de rede cada ator tem a necessidade dos outros dois para ter êxito em seus resultados.

Quanto à participação na implementação política, apenas nas redes neocorporativistas as organizações de interesses tornam-se envolvidas neste processo, adquirindo alguma forma de autoridade pública para realizarem seus interesses. Em troca, por cooperação e assistência, o Estado promove interesses com certos privilégios e recursos. De acordo com WAARDEN (1992, p. 47), esta assistência na implementação política aumenta a dependência mútua na rede e comanda relações mais simétricas que nas redes clientelistas e do tipo triângulo de ferro. Apesar da dependência do Estado em relação ao grupo privado, o clientelismo não significa delegação da autoridade estatal. A agência estatal continuará responsável pela formação e implementação política, mas ela levará em conta os interesses dos “clientes”, que são fortemente institucionalizados. O Estado será suportado pelo clientelismo na forma de informação, confiança e suporte político na competição por recursos escassos dentro da administração governamental (WAARDEN, 1992, p. 43-44).

Em relação às formas de exclusão dos atores coletivos, o clientelismo apresenta uma relação estreita entre o governo central e o grupo beneficiado, não deixando espaços no processo de governança para os demais atores. No triângulo de ferro, em função da rigidez no arranjo institucional formado pelo governo, comissões parlamentares e grupos privados, o acesso do público às tomadas de decisões é extremamente difícil. Na rede neocorporativista, a exclusão é alta, porém há maiores possibilidades de reversão. O mesmo ocorre com a rede paternalista, pois a elevada autonomia e dominação do Estado na distribuição dos recursos de poder, possibilitam a elaboração de uma política menos excludente (WAARDEN, 1992, p. 38-49).

De acordo com o Dicionário de Política de BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO (1993, p. 177-179), o clientelismo é caracterizado por uma relação de dependência econômica e política entre um indivíduo de posição mais elevada (*patronus*), que protege seus clientes, e um ou mais clientes, indivíduos que possuem *status* de liberdade, os quais retribuem, não só mostrando submissão e deferência, como também obedecendo e auxiliando de variadas maneiras o *patronus*. No sistema político moderno, o clientelismo é verificado através dos políticos de profissão, que oferecem, em troca de legitimação e apoio (consenso eleitoral), todo o tipo de ajuda pública que têm a seu alcance (cargos, financiamentos, autorizações etc).

“Neste caso, o resultado não é uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa pelo uso pessoal por parte da classe política e dos recursos estatais, e pela apropriação dos recursos civis autônomos” (BOBBIO, et al., 1993, p. 178).

Portanto, o clientelismo envolve formas de aquisição do consenso através de permuta e, por isso, fenômenos de personalização do poder são evidentes.

Segundo a análise de WAARDEN (1992, p. 46), o triângulo de ferro é uma extensão do clientelismo na arena política, com as seguintes características: monopólio de representação dos grupos, que tem fronteiras fechadas; elevada intensidade, complexidade e estabilidade nas relações; trocas simétricas, consenso e cooperação; informalidade e despolitização são convenções; dominação dos interesses privados sobre as agências do Estado na distribuição dos recursos de poder e fragmentação e particularismo do Estado. Entretanto, em estruturas de triângulo de

ferro, há presença de mais atores (geralmente parlamentares ou profissionais do *lobby*), enquanto no clientelismo as relações apóiam-se no Estado e em apenas um ator.

Quanto ao neocorporativismo, BOBBIO (op cit, p. 818 - 820) o define como uma forma de intermediação dos interesses entre a sociedade civil e o Estado, onde os interesses privados são organizados em números limitados de associações que não competem entre si. Estas associações possuem uma estrutura interna centralizada e hierárquica, e pertencer a elas é muitas vezes uma obrigação. Nesta relação, é o Estado que dá às associações o reconhecimento institucional e o monopólio da representação dos interesses do grupo, assim como é o Estado que delega a elas um conjunto de funções públicas. Portanto, há uma institucionalização e uma formalização das relações entre Estado e grupos de interesses privados no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, onde o Estado assume a iniciativa no que se refere às organizações representativas dos interesses.

As redes pluralistas seriam o oposto das neocorporativistas, ou seja, os interesses privados estariam organizados em inúmeros grupos ou centros de poder que competem entre si. Assim, o pluralismo se opõe à tendência de concentração e unificação do poder.

Em relação às redes paternalistas, podemos acrescentar também a definição de BOBBIO et al. (1993):

“Paternalismo indica uma política social orientada ao bem-estar dos cidadãos e do povo, mas que exclui a sua direta participação: é uma política autoritária e benévola, uma atividade assistencial em favor do povo, exercida desde o alto, com métodos meramente administrativos. Para expressar tal política, nos referimos então, usando de uma analogia, à atitude benevolente do pai para com seus filhos”. (BOBBIO, et al., 1993, p. 908-909).

De acordo com PETERS, citado por WAARDEN (1992, p. 45), nas redes paternalistas alguns grupos de interesses privados obtêm acesso ao Estado e legitimidade através de seus contatos com as agências estatais, mais do que através de suas habilidades efetivas de representarem um setor da sociedade. Neste caso, estes grupos são fortemente identificados com o Estado, e muitas vezes utilizam a burocracia como um instrumento para atingir seus objetivos. Entretanto, ao contrário das redes

neocorporativistas, estes grupos privados não possuem autoridade pública para participarem da implementação da política.

Estas são, portanto, as formas de governança e os tipos de relações de poder que encontramos no mundo capitalista. Entretanto, RICHARDSON & JORDAN (1979) mostram que, com a desagregação do governo e da sociedade civil e conseqüente ampliação do número de grupos de interesses, os subtipos de redes apontados por WAARDEN (1992) pouco explicariam as relações de forças e os mecanismos de governança atuais nos países desenvolvidos. Nestes casos, o pluralismo reformado é retomado e os triângulos de ferro são substituídos por redes difusas ou temáticas, que são muito mais abertas e com a influência de mais atores, como grupos de ambientalistas, de consumidores etc. Já as redes neocorporativistas seriam substituídas pelas comunidades políticas, pois este tipo de rede trata de questões mais abrangentes, como a autonomia do Estado e o papel das ideologias. Portanto, diante dos avanços políticos e econômicos dos países desenvolvidos, os arranjos pluralistas reaparecem de modo reformulado, tornando a separação entre as redes difusas e as comunidades políticas a classificação institucional mais relevante entre os tipos de redes de poder.

Assim, para o sistema capitalista em geral, e principalmente para países desenvolvidos, as redes de poder operariam no *continuum* entre a rede difusa (*issue network*) e a comunidade política (*policy community*). Para RHODES & MARSH (1992), nenhuma área política irá apresentar exatamente as características das comunidades políticas e das redes difusas. Por isso, a abordagem de *policy network* é uma descrição geral. Para estes autores as redes não são mutuamente exclusivas, ou seja, vários tipos de redes podem coexistir dentro da mesma área política. O importante é saber que os membros da rede têm recursos desiguais, que muitos interesses estão fora da rede mas são ocasionalmente consultados e que as fronteiras da rede são permeáveis.

No caso do Brasil, a especificidade encontrada é a grande heterogeneidade estrutural, tecnológica e regional. Isso significa que entre as regiões ou entre os diversos setores e cadeias produtivas do país, vários tipos de redes de poder estarão em operação.

Quanto à questão, porque as redes mudam, RHODES & MARSH (op. cit.) argumentam que as redes mudam devido a variações no seu meio-ambiente, ou

seja, na economia, no mercado, na ideologia, no conhecimento técnico e no ambiente institucional, pois estes fatores mudam as regras do jogo, as representações de interesses e a distribuição dos recursos de poder entre os atores. Portanto, mais uma vez concluímos que o ambiente da rede não é dado, ele é construído. Por outro lado, as mudanças nas redes também podem ser endógenas, resultado da falta de consenso entre seus membros.

1.7 A teoria da estratégia pautada em recursos e em competências dinâmicas

Sabe-se que as organizações lucrativas e não lucrativas desejam alcançar recursos financeiros, constitucionais, políticos, jurídicos, tecnológicos e organizacionais, pois estes recursos de poder permitem colher melhores resultados (econômicos e políticos) e evitar uma possível dependência de outros atores (PAULILLO, 2002).

Neste contexto, as teorias da estratégia pautada em recursos e da estratégia pautada em competências dinâmicas apresentadas por PENROSE (1959), TEECE, PISANO e SHUEN (1992 e 2002), mostram-se bastante úteis para explicar o comportamento estratégico das organizações que operam em redes de poder.

O ponto fundamental destas teorias é a ênfase na construção de vantagens competitivas através da eficiência, sendo que a perspectiva pautada em recursos destaca as capacidades e ativos específicos da firma¹⁰ e a existência de mecanismos isolados como determinantes fundamentais de seu desempenho. Já a abordagem da competência dinâmica tem como foco de análise a construção de distintas competências ao longo do tempo pelas organizações.

De acordo com a perspectiva da estratégia baseada em recursos, os ativos ou recursos específicos da firma são fundamentais ao seu desempenho, pois permitem capturar ganhos e eficiência e, conseqüentemente, obter vantagem competitiva (PENROSE, 1959; TEECE, 1984). A integração vertical e a diversificação, por exemplo, são ações estratégicas, pois ambas permitem capturar valor sobre recursos

¹⁰ São recursos específicos da firma que são difíceis de ser imitados, como é o caso das patentes, marca registrada e certas facilidades de produção e tecnologias específicas. Estes ativos são difíceis de serem transferidos entre firmas devido aos custos de transação e ao fato de conterem conhecimento tácito (TEECE, PISANO e SHUEN, 1997, p.516).

específicos da firma, das quais vantagens são dificilmente vendidas em mercados intermediários.

TEECE, PISANO e SHUEN (2002) argumentam que os lucros econômicos não vêm da posição que a firma ocupa no mercado, mas do controle sobre seus recursos escassos (políticos, constitucionais, tecnológicos, financeiros, organizacionais e jurídicos) e da habilidade da firma em encontrar ou criar uma competência. De acordo com estes autores, as firmas são lucrativas não porque adotam estratégias de investimento que impedem a entrada de concorrentes e colocam seus preços abaixo dos custos de produção de longo prazo, mas porque elas possuem baixos custos, ou porque oferecem produtos de elevada qualidade. Portanto, o que uma firma pode fazer é função não apenas das oportunidades que possui, mas também dos recursos que pode reunir e das capacidades que pode desenvolver. Fatores como o gerenciamento do conhecimento e o aprendizado tornam-se fundamentais nesta perspectiva.

Sendo assim, diante de uma nova situação relacional ou da decisão de entrada em novos mercados, a exploração de seus recursos próprios e de suas capacidades e a troca de recursos com outras organizações tornam-se estratégias fundamentais para um ator que opera em um entorno tecnológico ou produtivo, como é o caso da rede de poder. De acordo com TEECE, PIZZANO e SHUEN (op. cit.), estas estratégias são formuladas de acordo com a seguinte seqüência: 1) identificação dos recursos específicos da firma; 2) decisão das melhores oportunidades e 3) utilização efetiva dos ganhos proporcionados por cada recurso, seja na disputa ou na cooperação com firmas relacionadas.

Para a abordagem pautada em recursos, as firmas ou organizações possuem dotes diferenciados, ou seja, detêm pacotes de recursos e capacidades heterogêneas. Isso ocorre porque algumas firmas apresentam pouca capacidade de organização e coordenação para desenvolver novas competências e também porque muitos recursos não são comercializáveis, como é o caso da reputação e do *know how*.

Diante desta análise, acabamos indo além da visão da firma como umnexo de contratos, ou como uma função de produção. Neste caso, se for necessário definir a firma, devemos tratá-la como um pacote de recursos heterogêneos (TEECE, PISANO e SHUEN, 1992, p. 19-23) ou como organizações que possuem habilidades e

capacidades específicas que, caso sejam exploradas com eficiência, podem fazer a diferença no mercado em que atuam.

A abordagem da competência dinâmica também foca na construção de vantagens competitivas através da eficiência. Entretanto, este modelo move-se adiante para analisar os mecanismos pelos quais as firmas acumulam e dissipam novas habilidades e capacidades, e as forças que limitam a razão e a direção deste processo.

O ponto central desta perspectiva de análise é de que as gestões das diferentes competências da firma podem conduzi-la para um caminho que proporciona as bases para vantagens competitivas em um mercado ou em diferentes mercados. Por competências, os autores acima citados entendem um conjunto de diferentes habilidades (econômicas e políticas), ativos complementares e rotinas organizacionais, que levam a firma a organizar, administrar e coordenar um conjunto particular de ativos e de atividades. São estas competências que fazem com que algumas firmas ganhem maiores rendimentos do que outras.

Entretanto, para uma organização manter sua competência frente à competição e frente ao processo político, ela tem que ser capaz de adaptar, integrar e reconfigurar suas habilidades econômicas, políticas e organizacionais e rever seus recursos de poder, de forma a encontrar congruência com as mudanças institucionais e com as mudanças do mercado. Este processo de adaptação a um novo ambiente ou à uma nova estrutura de oportunidades é que representa a capacidade dinâmica de uma firma, e é o que distingue uma organização de outra em relação às vantagens competitivas. As bases das capacidades dinâmicas são organizadas em três blocos: a) o aprendizado de novas habilidades; b) as forças interna e externa à firma que conduzem ao processo de aprendizado e adaptação; c) o meio ambiente de seleção no qual a firma compete por maiores recursos (políticos, constitucionais, organizacionais, financeiros, tecnológicos etc.).

O aprendizado de novas habilidades é que leva ao acúmulo de competências nas organizações, pois capacitam as tarefas a serem realizadas melhor e com maior rapidez, além de possibilitar a identificação de novas oportunidades. Em relação às forças interna e externa à firma, são elas que conduzem o processo de aprendizado. TEECE, PISANO e SHUEN (2002, p. 515) argumentam que as escolhas

sobre as competências são influenciadas por escolhas passadas, ou seja, as firmas seguem a trajetória de rotas de competências já desenvolvidas. Isso porque decidir quais caminhos seguir sob um contexto de incerteza é o problema estratégico central confrontado pela firma. Esta é a noção de *path dependence*, que reconhece a importância da trajetória histórica no comportamento futuro da organização.

Em relação ao meio ambiente de seleção, o próprio processo de competição garante a mudança nas capacidades dos competidores, através da seleção (somente o mais apto sobrevive) ou através da adaptação (os menos aptos tentam se reajustar às mudanças organizacionais).

1.8 Métodos e técnicas de análise

De acordo com ROMANO (1999, p. 32-50), estudos e pesquisas que utilizam o enfoque de redes de poder necessitam desenvolver metodologias específicas para estabelecer as fronteiras analíticas dessas redes, bem como identificar as variáveis relevantes e suas inter-relações.

Para este trabalho, que pretende compreender os aspectos institucionais relevantes do desenvolvimento e da dinâmica da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista, através do estudo do processo de articulação dos atores e da coalizão de poder que se estabelece neste entorno produtivo, será utilizado o marco analítico neo-institucional elaborado por PAULILLO (2000, p. 50-59), onde vários indicadores estão ordenados em um modelo específico para os complexos agroindustriais.

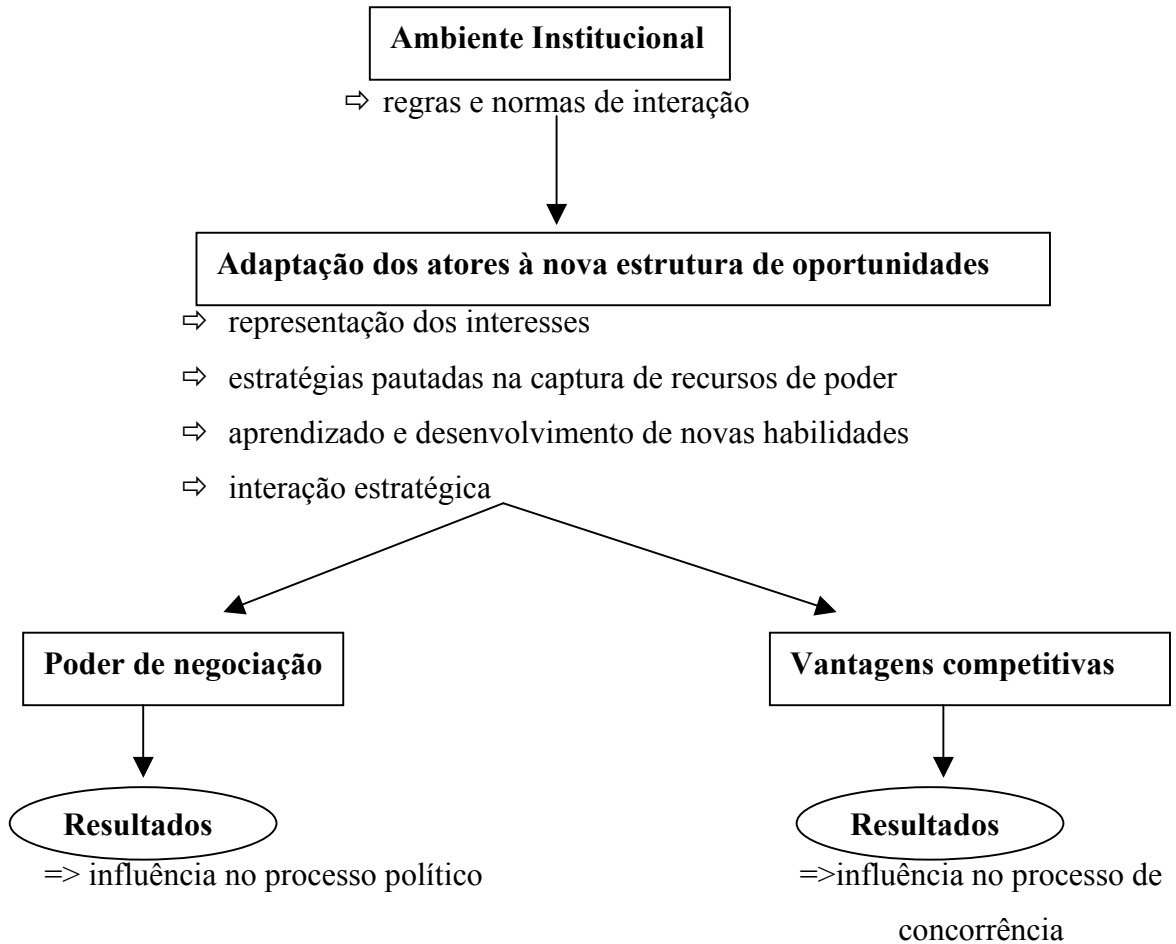
Portanto, trata-se de uma pesquisa apoiada em estudo de caso, ou seja:

“estudos profundos, mas não amplos, através dos quais se procura conhecer profundamente apenas um ou poucos elementos da população, sobre um grande número de aspectos e suas inter-relações” (MATTAR, 1994, p.51).

O ponto chave deste marco de análise consiste em articular as dimensões econômica (da tecnologia e da produção) e política (da estrutura de poder e da representação de interesses); movimento analítico que se tornou possível a partir da demonstração feita por PAULILLO (2000) de que os complexos agroindustriais

amadurecidos em termos tecnológicos e produtivos operam como verdadeiras redes de poder. Isso significa que, além das tradicionais relações de compra e venda de produtos, serviços e matérias-primas desenvolvidas ao longo de uma cadeia produtiva, relações de poder também são estabelecidas pelos atores individuais e coletivos (públicos e privados) dispostos neste encadeamento. Estas relações de poder consistem na troca de recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos, constitucionais e simbólicos entre os diferentes atores de um entorno produtivo, com o objetivo de exercer a dominação sobre os outros atores e influenciar o processo de decisão econômica e política. As relações de poder também envolvem a busca de representação dos interesses destes atores junto aos órgãos públicos responsáveis pela elaboração e implementação das políticas públicas setoriais, o que amplia a capacidade destes agentes influenciarem o modo de governança vigente.

Portanto, os resultados de um processo de interação estratégica em redes são sociais, econômicos e políticos. Estes resultados ocorrem em função de 2 fatores: a) das restrições impostas pelas regras e normas, ou seja, do ambiente institucional vigente e b) do processo de adaptação dos atores à nova estrutura de oportunidades, que inclui a representação dos interesses dos atores, a adoção de estratégias pautadas na busca de recursos de poder e a interação estratégica entre os atores, com o objetivo de ampliar o poder de negociação na rede que se estabelece. A partir destes componentes é que se pode analisar o mecanismo de ação dos atores envolvidos numa rede política; no caso, a rede sucroalcooleira paulista.

FIGURA 1.1 - Marco analítico das redes de poder

Fonte: elaboração da autora

O primeiro componente deste marco analítico são as restrições impostas pelas regras e normas (estrutura de oportunidades), que vão atuar decisivamente na formação do ambiente institucional de cada rede e, conseqüentemente, influenciar os interesses, as estratégias pautadas na captura de recursos de poder e o grau de envolvimento dos atores presentes (individuais e coletivos). Estas regras e normas delimitam as ações dos agentes de cada setor ou encadeamento produtivo, fazendo com que estes atores ajam, dentro do princípio da racionalidade limitada, procurando se adaptar estrategicamente ao entorno em que estão inseridos. Portanto, a estrutura de oportunidades ou o ambiente institucional é que delimita as adaptações estratégicas dos atores.

Além da estrutura de oportunidades de uma rede influenciar as ações dos atores, estas ações (individuais ou coletivas) também podem modificar a estrutura de oportunidades formada (alterar as regras e normas), pois os atores podem apresentar recursos de poder significativos, o que facilitará a representação de seus interesses. Neste caso, estes atores estariam influenciando o processo de institucionalização do entorno.

Dessa forma, o primeiro passo da presente investigação consiste em analisar a estrutura de oportunidades sucroalcooleira paulista, o que permitirá compreender o mecanismo de ação ou de regulação vigente neste encadeamento produtivo

Para conhecer a estrutura de oportunidades em que se desenvolve a rede de poder sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo, será realizada uma revisão histórica¹¹ das políticas sucroalcooleiras brasileiras. Este é o marco geral de referência elaborado por Paulillo (2000) para todos os complexos agroindustriais. Através da avaliação das políticas públicas será possível identificar a legislação agroindustrial sucroalcooleira, as regras, acordos e procedimentos principais que restringem o comportamento dos agentes que operam nesta agroindústria paulista (as associações de interesses dos industriais e dos fornecedores de cana e as agências do Estado). Este procedimento metodológico permitirá indicar os processos de mudança e de estabilidade institucional, onde as transformações são justificadas pela ocorrência de um novo mecanismo de governança, que pode proporcionar a realização de uma política de novo caráter.

De modo concreto, a análise deste trabalho se concentra no período entre 1990 e 2002, identificando as transformações na estrutura de poder sucroalcooleira paulista e nas relações de seus principais atores produtivos após a desregulamentação dessa agroindústria. Entretanto, os antecedentes históricos vinculados às décadas de intervenção estatal (que vão desde 1933, quando é criado o Instituto do Açúcar e do Alcool, passam pelo Proálcool, um marco institucional importante para o setor, e se

¹¹ Esta orientação histórica se justifica pela teoria neo-institucional e pelo enfoque das coalizões estratégicas (pertencente ao neo-institucionalismo). Estas abordagens insistem na necessidade de analisar um período longo de tempo para poder se assegurar das mudanças nas pautas de interação dos atores, assim como os recursos que se inter-relacionam e a intensidade em que o realizam (LANZALACO, 1995, p. 29-35; DOWDING, 1995, p. 150-158).

encerram em 1989) serão apresentados, mostrando que muitos dos desafios encontrados pelos atores sucroalcooleiros nos dias de hoje estão enraizados nas instituições passadas. A dificuldade de aglutinar interesses numa mesma organização, de coordenar as ações dos agentes produtivos e as diferenças de poder entre industriais e fornecedores de cana são características verificadas desde a formação da rede política sucroalcooleira paulista, ainda na década de 30.

Um segundo fator que compõe o marco de análise deste trabalho é o processo de adaptação dos atores à nova estrutura de oportunidades (conjunto de normas e regras), que envolve a representação dos interesses dos atores inseridos na rede, as estratégias pautadas na busca por recursos de poder e a interação estratégia entre os atores.

Os interesses indicam as preferências dos atores e a indicação primária de suas atitudes futuras. Neste caso específico, os interesses podem ser definidos como um conjunto de orientações, mais ou menos explícitas, que os atores apresentam em torno do desenvolvimento do complexo sucroalcooleiro paulista. Os interesses expressam o papel que cada ator acredita que deva jogar em relação a si mesmo e em relação aos outros atores. A partir da descoberta dos interesses, pode-se identificar pontos comuns entre os atores, que, posteriormente, darão lugar à formação de coalizões estratégicas e à modificação das políticas públicas (PAULILLO, 2000).

O procedimento metodológico utilizado para identificar os interesses dos atores sucroalcooleiros paulista será a análise dos documentos das associações de interesses do setor, das teses e livros que abordam esta questão e, finalmente, entrevistas mediante questionários às associações de interesses, estudiosos e empresários do setor. As entrevistas visam obter informações que não estão disponíveis em registros e fontes documentais.

A análise documental e as entrevistas realizadas possibilitarão, também, medir a intensidade das relações estratégicas existentes entre os atores (densidade institucional), as percepções de uns em relação aos outros e a relevância das negociações entre os atores sucroalcooleiros paulistas. Estas informações, correspondentes às características estruturais e organizacionais da rede de poder,

revelarão o nível de coordenação entre os atores e as principais dificuldades para os atores alcançarem a autogestão setorial, objetivos específicos deste trabalho.

De acordo com o marco analítico desenvolvido por PAULILLO (2000, p. 56-57), o **poder de negociação** de um ator será entendido num contexto de relações de força e de decisões¹², sendo definido a partir das *capacidades de representação* e de *aglutinação* dos atores dispostos em uma rede (que são recursos políticos), e dos demais *recursos de poder* controlados por cada um. Assim, pode-se atribuir dimensões à negociação por meio do poder de representação, do poder de aglutinação e dos recursos financeiros, organizacionais, tecnológicos, jurídicos, constitucionais e simbólicos. Essas dimensões serão classificadas da seguinte forma: poder muito forte (++), poder forte (+) e fraco (-).

O poder de representação, que é um recurso político, é definido a partir da participação dos atores coletivos na realização dos arranjos e/ou acordos, de perfil *interprofissional*¹³ ou não. São através destes arranjos que ocorrem a efetivação das negociações e o início do desenvolvimento das políticas públicas, efetivando a interação institucional e os processos de regulação. Assim, o poder de representação existe quando o ator possui *status* de negociador. Quanto maior a reputação de cada ator perante os demais atores da rede, maior será seu poder de representação. Daí a importância da atribuição de *status* público concedido pelo Estado (legitimidade) e o reconhecimento dos demais integrantes da rede (reputação).

O poder de aglutinação de um ator coletivo é reconhecido quando este é capaz de aglutinar todos ou a maioria de seus membros potenciais, apresentando-se como um interlocutor válido nos processos de negociação. Para dimensionar esta variável, pode-se levar em conta o volume de associados de uma organização sobre o total potencial; a frequência dos atores nas reuniões (observada nas atas); a dispersão de interesses dos membros potenciais; a dispersão espacial ou territorial dos associados e o

¹² O poder de negociação não deve, aqui, ser entendido apenas como algo que se possui, como um objeto ou uma substância, pois este poder não se resume ao poder de mercado. Ele deve ser visto na esfera social, segundo a definição de BOBBIO et al. (1993, p. 94), em que não há Poder se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja. Assim, o Poder pode ser exercido por meio de instrumentos ou coisas, mas é compreendido por sua relação com a vida do homem em sociedade. Poder do homem sobre o homem (PAULILLO, 2000, p. 56).

¹³ Arranjos interprofissionais são aqueles que congregam organizações distintas (agrárias, industriais, de serviços etc) em um mesmo setor ou complexo agroindustrial (ORTEGA, 1998, p. 6).

apoio e reconhecimento dos associados nos acordos e nos procedimentos tomados pela organização.

Os demais recursos de poder são os indicadores fundamentais do poder de negociação dos atores (coletivos e individuais) envolvidos em uma rede. Estes correspondem ao controle de cada ator sobre os recursos constitucionais, jurídicos, financeiros, organizacionais, tecnológicos e de informação, seja o controle direto – pela interação com outros atores - ou pelas ajudas públicas estatais e não-estatais aos empresários industriais e agrários.

São muitos os fatores que apontam estes recursos, como a concentração industrial, o tamanho e a produtividade das explorações agrícolas, a redução dos custos de produção e transação, o montante de ajudas e subsídios concedidos, o volume de produção agrícola controlado pelas empresas (grau de integração agroindustrial), o controle do mercado externo (conexão com os compradores internacionais), o controle do mercado interno (canais de comercialização e distribuição interna), a legitimidade de cada ator em rede etc.

De acordo com REED (1998):

“os recursos de poder estão distribuídos de forma diferenciada entre os atores de um entorno, mas se estes recursos forem empregados com o devido grau de habilidade estratégica pelos atores sociais, produzirão e reproduzirão relações hierarquicamente estruturadas de autonomia e dependência”. Considerando o mercado concorrencial, as habilidades e capacidades de uma empresa ou grupo de empresas em empregar seus recursos de poder (que são heterogêneos) é que faz a diferença, proporcionando as bases para vantagens competitivas neste mercado”. (REED. 1998. p. 75).

A tabela 1.4 apresenta os principais recursos de poder:

TABELA 1.4 - Tipos de Recursos de Poder

Recursos de Poder	Descrição
Constitucionais	Regras e normas legitimadas.
Políticos	<i>Status</i> público atribuído pelo Estado, poder de representação de um ator coletivo, poder de aglutinação de um ator coletivo.
Financeiros	Financiamento adequado; incentivo fiscal modificado ou concedido, subsídio modificado ou concedido, postergação de pagamentos; suspensão de retenções; comissões sobre escala de produção; cotas promocionais, crescimento da demanda; crescimento da produção; ganhos de produtividade agrícola e/ou industrial; redução nos custos de produção e/ou transação; aumento das exportações etc.
Tecnológicos	Conhecimento adquirido, emprego de tecnologias agrícola, industrial, gerencial e da informação; intensificação de manutenções; controle de processos e/ou de matérias-primas específicas; elevados investimentos em P & D; certificação etc.
Organizacionais	Infra-estrutura institucional (institutos de pesquisa, centros de treinamento, agências de marketing etc.); informações compartilhadas e propagandas; parcerias, consórcios, informações ocultadas; proximidade de fornecedores e/ou de consumidores; terceirização e sub-contratação; utilização de marca; concentração técnica e econômica da produção; integração para frente e/ou para trás; controle do mercado interno e/ou externo; condições edafoclimáticas e de logística favoráveis; maior aproveitamento de subprodutos do processo produtivo; diferenciação do produto; formação de <i>pools</i> de comercialização; elaboração de contratos de fornecimento etc.
Jurídicos	Direitos de propriedade intelectual, recursos sobre <i>anti-dumping</i> , ajuizamento de ações etc.
Simbólicos¹⁴	Educação, aspectos familiares, estrutura social, crenças, instituições, valores espirituais e materiais transferidos e rotina setorial.

Fonte: elaborada com base em PAULILLO (2002, p. 16)

É importante frisar também que todo esse panorama de luta pelo poder faz com que diferenças de negociação e barganha se estabeleçam, já que alguns grupos possuem mais poder que outros, resultando num processo de exclusão das redes políticas, e conseqüentemente, dos resultados.

¹⁴ Os recursos simbólicos derivam da caracterização de “capital simbólico” feita por Bourdieu (1979). Ou seja, envolvem aspectos referentes à trajetória ampla dos atores (não só escola, mas família, estrutura social, renda, atividades profissionais e artísticas, crenças, instituições etc).

Portanto, sendo o objeto de estudo central deste trabalho o modo de governança da rede sucroalcooleira paulista e a unidade de análise o poder de negociação de cada ator envolvido neste entorno, deve-se ressaltar os recursos de poder como sendo as variáveis fundamentais para a análise.

Esta metodologia permitirá mostrar que as relações de poder (quando os atores objetivam a dominação através da distribuição e controle dos recursos) são fundamentais para o entendimento da complexidade agroindustrial sucroalcooleira paulista.

Para dar conta do último objetivo específico do trabalho, o de identificar os principais desafios para os atores sucroalcooleiros paulistas atingirem a autogestão setorial, diante da nova estrutura de governança que se forma com o processo de desregulamentação, a aplicação de um questionário semi-estruturado às principais associações de interesses do setor, empresários e pesquisadores foi o método de pesquisa utilizado. Isso porque as informações necessárias para aprofundar o estudo das relações dos atores não estavam disponíveis em fontes secundárias (livros, revistas, jornais, informativos, dissertações e teses). Além disso, a aplicação de entrevista direta possibilitou um melhor esclarecimento quanto às perguntas do questionário, como também permitiu a obtenção de informações suplementares.

O critério utilizado para selecionar as sete usinas paulistas entrevistadas (Vale do Rosário, Albertina, Esther, Catanduva, Equipav, Nova América e Guarani) foi a tradição e o conhecimento que seus dirigentes têm sobre a história do setor, pois estes poderiam agregar informações relevantes para os objetivos e hipóteses do trabalho. Foram entrevistados, também, os dirigentes das principais associações de representação de interesses sucroalcooleiros do Estado de São Paulo (Unica, Orplana e UDOP). Para garantir maior legitimidade às informações colhidas na pesquisa de campo, foram entrevistados, ainda, quatro pesquisadores e acadêmicos do setor.

1.9 Considerações finais

Os complexos agroindustriais são redes de poder (PAULILLO, 2000). A identificação de estruturas de governança neocorporativistas em alguns complexos agroindustriais brasileiros, conforme mostraram GRAZIANO DA SILVA (1996),

ORTEGA (1995) e BELIK (1992), foi o primeiro movimento de aproximação entre essas abordagens. PAULILLO (2000) mostrou que outros modos de governança existem no Brasil e que a abordagem de redes de poder dá conta dessa heterogeneidade estrutural. As características explicativas das redes (como número e tipo de participantes, estrutura da rede, convenções de interação e distribuição dos recursos de poder etc.) são mais amplas e permitem avançar na compreensão da complexidade que toma a produção agroindustrial no Brasil, com suas formas de dominação e de efetivação de políticas públicas específicas por produto e região (PAULILLO, 2000). Este capítulo tratou dos principais tipos de redes de poder existentes e suas respectivas caracterizações, segundo WAARDEN (1992).

Vimos que as redes clientelistas emergem quando um grupo de interesses torna-se o representante de um dado setor, sendo que este monopólio de representação resulta em captura das agências do Estado por este grupo. Estas redes são caracterizadas pela elevada exclusão social e informalismo nas relações entre os atores; elevada ordenação, complexidade e estabilidade estão presentes nestas relações; consenso e cooperação são convenções da interação; bem como baixa autonomia estatal e dominação do interesse privado.

As redes do tipo triângulo de ferro apresentam características bastante semelhantes às redes clientelistas, entretanto, diferem quanto à participação dos parlamentares como parceiros de coalizão nas relações estabelecidas entre o Estado e os grupos privados. Neste tipo de arranjo, há rigidez e simbiose entre os três atores presentes (Estado, grupo privado e parlamentares), onde cada ator tem a necessidade dos outros dois para ter sucesso em seus resultados, o que confere baixa centralidade na estrutura deste tipo de rede de poder e elevada estabilidade.

No caso de arranjos neocorporativistas (amplo e estreito), um ou mais grupos de interesses possuem acesso privilegiado ao governo e têm monopólio de representação, pois o Estado concede *status* público a estes atores, que se articulam de forma compulsória e formal. Além da participação no processo de elaboração das políticas públicas, os grupos privados organizados cooperam na implementação destas políticas, pois receberam delegação de autoridade pública para isso. Consenso e cooperação também são características deste tipo de rede, bem como a elevada

autonomia estatal na distribuição dos recursos de poder. A diferença entre as redes neocorporativistas estreita e ampla está na amplitude de temas, sendo que o segundo tipo de arranjo contempla interesses que dizem respeito não apenas a questões do capital e do trabalho de um mesmo setor, mas a interesses intersetoriais, chegando à participação e ao envolvimento de partidos políticos, organizações religiosas etc.

Já as redes pluralistas (pressionada e patrocinada) apresentam características extremante opostas às neocorporativistas. Nestes tipos de arranjos, os interesses privados estão organizados em inúmeros grupos que competem entre si, sendo as fronteiras das redes extremamente abertas; as relações pouco ordenadas e de baixa complexidade, centralidade e estabilidade, já que um grande número de interesses participa.

Outro tipo de rede caracterizada por WAARDEN (op cit) é a paternalista, que envolve um grupo ou alguns grupos políticos dominantes que obtém acesso ao Estado através de canais formais. Este grupo (ou estes grupos) possui interesses fortemente identificados com o Estado e podem utilizar a burocracia como um instrumento para alcançar seus objetivos. Neste tipo de arranjo há exclusão de outros atores, pois as fronteiras da rede são relativamente fechadas. As relações são pouco ordenadas, mas a elevada centralidade nas decisões é consequência da autonomia estatal na distribuição dos recursos de poder dentre os demais atores. Portanto, é o Estado quem domina neste tipo de rede, já que detém recursos de poder relevantes (financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos e constitucionais). Outro ponto distinto a acrescentar neste tipo de rede é a autoridade hierárquica estatal verificada no processo de elaboração das políticas públicas.

Assim, existem formas de governança ou tipos de relações de poder que determinam estruturas organizacionais distintas uma das outras, cujos traços mais específicos não podem ser desprezados em nome da manutenção clássica da separação pluralismo/corporativismo como modo de organização da sociedade civil e do estabelecimento de políticas públicas, concorrência etc.

É neste contexto que o presente trabalho pretende avançar, utilizando a abordagem de redes de poder para estudar a agroindústria sucroalcooleira paulista durante um período fundamental de seu desenvolvimento: de 1933 a 1989 – onde a

análise tem um caráter mais histórico - e de 1990 a 2002 - uma fase de desregulamentação e de conseqüentes mudanças institucionais e das relações de poder entre os atores sucroalcooleiros do Estado de São Paulo.

Como foi visto na revisão bibliográfica realizada neste capítulo, nas redes políticas, os atores lutam por vantagens no emprego dos recursos de poder que eles controlam, pois esta estratégia confere maior poder de dominação sobre os demais atores presentes e maior influência sobre os processos de decisões políticas.

Recursos financeiros, organizacionais, tecnológicos, políticos, jurídicos, constitucionais e simbólicos são as variáveis analíticas relevantes, porque determinam o poder de negociação de um ator no interior de cada entorno (produtivo ou não-produtivo).

O levantamento destes recursos para os diversos atores sucroalcooleiros paulistas constitui-se no principal objetivo do próximo capítulo, que contempla, também, os principais traços da organização agroindustrial sucroalcooleira do Estado de São Paulo a partir dos anos 90.

CAPÍTULO 2

A ORGANIZAÇÃO AGROINDUSTRIAL SUCROALCOOLEIRA PAULISTA E OS PRINCIPAIS RECURSOS DE PODER CONTROLADOS PELOS ATORES PRODUTIVOS A PARTIR DOS ANOS 90

2.1 Introdução

O objetivo desse capítulo é caracterizar, do ponto de vista econômico, a produção de cana de açúcar, açúcar e álcool no Estado de São Paulo. A ênfase, portanto, está na análise do fluxo produtivo e tecnológico dessa agroindústria, que permitirá identificar os atores presentes; o nível de produção e de consumo; o grau de concentração industrial e de integração vertical; o tamanho e a produtividade das explorações agrícolas; a redução dos custos de produção e de transação; as formas de financiamento direto e indireto; o grau de controle sobre o mercado interno e externo; as estratégias tecnológicas perseguidas; enfim, os recursos de poder controlados pelas unidades industriais e pelos fornecedores de cana que operam na rede sucroalcooleira paulista. Estes recursos são os indicadores fundamentais do poder de negociação dos atores envolvidos em uma rede, pois se forem empregados com o devido grau de habilidade estratégica, proporcionam as bases para vantagens competitivas nas relações de concorrência e potencializam a capacidade de influência sobre a elaboração e implementação das políticas públicas.

Esta análise permitirá mostrar como esta agroindústria se consolida num ambiente sócio-econômico bastante específico, influenciado por uma estrutura de apoio e protecionismo estatal que vigorou por mais de 50 anos. Por outro lado, será possível verificar o processo de aprendizado de novas habilidades desenvolvido pelos atores sucroalcooleiros paulistas, assim como os novos recursos de poder em destaque durante a desregulamentação estatal (década de 90); um período que fez o diferencial para este setor produtivo ter uma nova dinâmica concorrencial, inclusive na questão relacional do poder.

A estrutura do capítulo consta de seis itens, antecedidos por esta introdução. O segundo item faz uma breve caracterização do setor sucroalcooleiro

brasileiro, cujo objetivo é mostrar a importância desta agroindústria para a economia brasileira, a evolução da produção de cana e de seus principais subprodutos e, por fim, a heterogeneidade existente entre as duas principais regiões produtoras do país (Nordeste e Centro-Sul).

O terceiro item apresenta a evolução da agroindústria sucroalcooleira paulista ao longo dos últimos 50 anos, destacando algumas características particulares da organização industrial e agrícola deste setor, como o grau de concentração industrial e as diferenças entre as regiões tradicionais e novas do Estado de São Paulo. O item 4 analisa o processo de desregulamentação sucroalcooleiro ocorrido na década de 90, identificando as etapas desse processo, as novas regras impostas aos atores, as dificuldades encontradas e as reações por parte dos principais atores individuais e coletivos presentes na rede de poder constituída nesta agroindústria paulista.

O item 5 apresenta a nova estrutura de oportunidades dos anos 90, sobretudo do ponto de vista econômico, onde o fim do apoio financeiro concedido pelo Estado, o protecionismo externo e a insuficiência de mercado interno para o açúcar e para o álcool hidratado são os principais problemas a serem enfrentados. A partir da descrição deste novo ambiente competitivo, a ênfase da análise será no processo de adaptação destes atores, identificando as principais estratégias perseguidas para a obtenção de recursos de poder relevantes, pois estes recursos ampliam o poder de negociação no processo de decisão econômico e político. O último item contempla as considerações finais deste capítulo.

Portanto, o foco deste item é a delimitação do objeto de investigação empírica – a agroindústria sucroalcooleira paulista – a partir de uma descrição de seus aspectos econômicos e produtivos. No próximo capítulo, esta dimensão econômica de análise será articulada com os aspectos políticos do setor (do poder de negociação), pois esta é a linha mestra do estudo da formação e transformação de uma rede de poder.

2.2 Uma breve caracterização do Setor Sucroalcooleiro Brasileiro

O setor agroindustrial sucroalcooleiro é um dos mais importantes da economia brasileira, representando aproximadamente 8% do Produto Interno Bruto (PIB) agrícola nacional. A importância desta agroindústria também se verifica em nível

mundial, sendo o Brasil o maior fabricante de açúcar de cana do mundo e o principal exportador do produto, sendo responsável por mais de 20% do comércio mundial de açúcar, como mostra a tabela 2.5:

TABELA 2.5 - Participação do Brasil na produção e exportação mundial de açúcar em 1998/99

10 M toneladas métricas

País	Produção	Exportações
Brasil	16.600	7.200
EUA	7.300	159
Austrália	5.417	4.420
Tailândia	4.220	2.600
México	5.100	1.000
Cuba	3.200	2.500

Fonte: MORAES (2000)

Nos últimos 30 anos, a agroindústria sucroalcooleira brasileira expandiu consideravelmente sua produção, atingindo na safra 2001/2002 a soma de 310 milhões de toneladas de cana moída, dos quais foram produzidos 20 milhões de toneladas de açúcar e 12,5 bilhões de litros de álcool. Do açúcar produzido, cerca de 65% foi destinado ao mercado externo, o que representa um faturamento para o país de cerca de 2 bilhões de dólares. Na produção de álcool, o destaque é para o crescimento da produção de anidro (usado na mistura com a gasolina), cujo volume atingiu 6,5 bilhões de litros na safra 2001/2002. Já a produção de hidratado apresenta tendência de queda, em função da redução do consumo interno, estimada em 300 a 500 milhões de litros por ano (UNICA, 2002).

O setor está dividido em duas regiões produtoras: Norte-Nordeste e Centro-Sul, com estratégias, níveis de produtividade, escala de produção e tecnologia bastante distintas. Os dados das tabelas 2.6 e 2.7 mostram um crescimento da produtividade agrícola e industrial para a agroindústria como um todo, mas a heterogeneidade regional permanece, principalmente no segmento industrial:

TABELA 2.6 - Rendimento da Lavoura Canavieira no Brasil e regiões produtoras

Toneladas/Hectare

Região	1970/71	1980/81	1989/90	1999/00
Brasil	46,23	57,18	56,45	69,25
Norte/Nordeste	42,47	46,72	43,19	50,47
Centro-Sul	48,46	64,11	60,93	74,63
São Paulo	58,30	73,03	72,03	78,85

Fonte: VIAN (2002, p. 89)**TABELA 2.7 - Produtividade Industrial no Brasil e regiões produtoras**

Litro/Tonelada

Região	1977/78	1985/86	1991/92	1995/96
Nordeste	50,6	63,7	-	-
Centro-Oeste	53,7	69,5	81,99	81,56
Sudeste	61,6	73,8	75,61	82,06
Sul	55,1	69,3	88,12	62,42

Fonte: VIAN (2002, p.89)

O Estado de São Paulo apresentou na década de 90 um aumento considerável na produtividade agrícola, tendo seus números ficado num patamar acima da média nacional. Quanto à produtividade industrial, o bom desempenho deste Estado pode ser verificado através dos dados da região Sudeste, que também se situam acima das demais regiões produtoras do país. A melhoria nestes indicadores evidencia o controle sobre recursos de poder financeiros por parte dos produtores paulistas, já que uma elevada produtividade agrícola e industrial reduz custos de produção, gera vantagens competitivas e lucros econômicos.

Quanto à região Norte-Nordeste, o principal produto é o açúcar (cerca de 10% da produção nacional), voltado principalmente para exportação, sendo os principais Estados produtores Pernambuco e Alagoas. Entretanto, é na região Centro-Sul¹⁵ que se concentra a maior parte da produção de açúcar, sendo esta região responsável por cerca de 90% da produção nacional. No caso do álcool, a região Centro-Sul também se coloca como a principal produtora, participando com aproximadamente 88% da produção brasileira.

As Tabelas 2.8 e 2.9 mostram a evolução da produção de açúcar e álcool no Brasil e as participações das principais regiões produtoras entre as safras 1990/91 e

¹⁵ A região Centro-Sul tem como principais estados produtores São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Minas Gerais e Goiás.

2001/02. Fica evidente, através dos dados apresentados, a evolução da participação da região Centro-Sul na produção e a perda de posição dos Estados do Nordeste.

TABELA 2.8 - Produção de Açúcar no Brasil e regiões produtoras

Milhares de sacos – 60 Kg

Safra	Produção Brasil	% Centro-Sul	% Nordeste
1990/91	122.755	61,0	39,0
1991/92	143.405	67,8	32,2
1992/93	154.354	66,0	34,0
1993/94	154.564	75,5	24,5
1994/95	195.441	72,6	27,4
1995/96	210.880	73,6	26,4
1996/97	227.720	76,7	23,3
1997/98	248.510	76,3	23,7
1998/99	299.361	84,5	15,5
1999/00	317.710	88,7	11,3
2000/01	270.074	77,8	22,2
2001/02	319.936	83,1	16,9

Fonte: Elaborado a partir de dados da UNICA, DATAGRO e JORNALCANA

TABELA 2.9 - Evolução da produção de álcool no Brasil e participação das regiões produtoras

Milhões de Litros

Safra	Brasil	% Centro-Sul	% Norte-Nordeste
1990/91	11.415.151	85,0	15,0
1991/92	12.716.180	86,2	13,8
1992/93	11.697.035	86,0	14,0
1993/94	11.285.590	91,9	8,1
1994/95	12.696.780	87,8	12,2
1995/96	12.583.392	86,3	13,7
1996/97	14.379.700	84,3	15,7
1997/98	15.407.514	86,0	14,0
1998/99	13.912.107	88,3	11,7
1999/00	13.002.326	89,5	10,5
2000/2001	10.593.035	85,6	14,4
2001/2002	11.515.300	88,2	11,6

Fonte: elaborada a partir de dados da UNICA, DATAGRO e JORNALCANA

A elevação da produção de açúcar e, principalmente, a de álcool, fez com que aumentasse muito a demanda e a moagem de cana-de-açúcar no país, com conseqüente aumento da produção dessa matéria-prima e expansão para regiões não tradicionalmente produtoras.

Tabela 2.10 - Evolução da produção de cana de açúcar no Brasil e regiões produtoras

Mil Toneladas

Safra	Brasil	% Centro-Sul	% Norte-Nordeste
1990/91	222.429	76,5	23,5
1991/92	229.222	78,1	21,9
1992/93	223.459	78,9	21,1
1993/94	218.510	84,2	15,8
1994/95	240.944	81,5	18,5
1995/96	251.357	81,1	18,9
1996/97	287.809	80,5	19,5
1997/98	303.973	82,2	17,8
1998/99	314.969	85,7	14,3
1999/00	306.965	86	14
2000/01	257.591	80,4	19,6
2001/02	292.926	83,4	16,6

Fonte: elaborada a partir de dados da UNICA, DATAGRO e JORNALCANA

Como pode ser verificado na tabela 2.10, entre as safras 90/91 e 2001/02, o volume de cana-de-açúcar produzida no Brasil cresceu 31,7%, sendo que mais de 80% desse total foi produzido na região Centro-Sul, ficando o Nordeste com menos de 20%.

Embora as tabelas não apresentem dados separados para São Paulo, este é o principal Estado produtor da região Centro-Sul. Na safra 2001/2002, São Paulo foi responsável por 72% da cana moída nesta região, 77% do açúcar produzido e 70% do álcool total, o que também demonstra o controle sobre recursos financeiros relevantes.

As usinas paulistas também entraram no mercado externo e se tornaram as primeiras exportadoras do país, principalmente após a safra 1993/94, quando ultrapassaram as empresas nordestinas. Na safra 2001/02, as exportações paulistas de açúcar representaram 70% das exportações brasileiras, quando o Nordeste respondia por apenas 12,8%.

A região Nordeste apresenta dificuldades naturais para se adaptar às novas condições técnicas da produção de cana, principalmente no que se refere à mecanização da agricultura canavieira. Em função disso, vários empresários têm se deslocado para Estados da região Centro-Sul, como Minas Gerais e São Paulo, e também para o Centro-Oeste, o que contribui para queda na participação da região

Nordeste na produção total de cana. Este é o caso dos grupos João Pessoa, Tércio Vanderlei e João Lyra.

2.3 A Agroindústria Sucroalcooleira Paulista

Desde a década de 50, São Paulo vêm ampliando sua participação na produção nacional de cana, açúcar e álcool, aproveitando-se das políticas adotadas pelo Estado (via Instituto do Açúcar e do Álcool) para beneficiar o setor sucroalcooleiro nacional e, sobretudo, da proximidade desse Estado com o mercado consumidor interno.

Os anos 50 são marcados pelo crescimento da demanda interna de açúcar, devido ao processo de industrialização e urbanização do país, o que leva o Instituto do Açúcar e do Álcool a ampliar as cotas de produção das empresas sucroalcooleiras, beneficiando os produtores paulistas.

Nos anos 60, fatores externos como o bloqueio internacional a Cuba, também beneficiaram a agroindústria paulista. O programa estatal de modernização conservadora da agricultura brasileira, que no caso do setor sucroalcooleiro culminou no Plano de Melhoramento da Agricultura Açucareira (Planalsucar), garantiu condições extremamente favoráveis à expansão da produção, da produtividade e das atividades agrícolas e industriais no setor (RAMOS, 1983).

Ainda de acordo com RAMOS (op. cit.), medidas estatais continuaram a incentivar a agroindústria paulista na década de 70, com destaque para a instalação do Proálcool¹⁶ - um programa que garantiu a São Paulo a posição de principal produtor de álcool do país - e para o Plano de Racionalização da Agroindústria Canavieira, que concedia um pacote de incentivos para estimular a modernização, fusão, incorporação e realocação de usinas.

A década de 90 é marcada pelo processo de desregulamentação do setor sucroalcooleiro, com o desmonte do órgão que durante 60 anos coordenou as atividades do complexo (o IAA) e a redução do suporte governamental a usinas e destilarias com o fim do Proálcool. Além do esgotamento dos recursos financeiros indiretos recebidos

¹⁶ O Proálcool representou um investimento de US\$ 8.296 milhões no setor, sendo mais da metade destes recursos públicos.

pelos produtores paulistas e do afastamento do Estado das arenas de regulação em função de sua crise fiscal, outros fatores negativos marcaram a década de 90.

A demanda por carros a álcool caiu consideravelmente nessa década, já que o consumidor teve sua confiança abalada a partir da crise de desabastecimento de 1988. As montadoras de veículos também reduziram seu interesse pela produção de veículos a álcool, pois estavam interessadas em desenvolver automóveis com tecnologia global, não carros específicos para o Brasil.

Juntamente com a crise do Proálcool, os anos 90 são marcados pela tendência de queda dos preços do açúcar no mercado externo, o que associado ao aumento da produtividade agrícola e industrial, levou o setor a uma crise de superprodução (MORAES, 2000). Estes acontecimentos apontam para uma redução nos recursos financeiros em poder dos industriais e fornecedores paulistas, o que em última instância, compromete a capacidade destes atores influenciarem o processo de concorrência e de decisão política.

Além desses fatores, no ano de 1997 uma nova regra afeta a estrutura de oportunidades sucroalcooleira, alterando significativamente a distribuição de poder entre os atores produtivos paulistas. Neste ano, o governo do Estado de São Paulo editou um decreto dispendo sobre o uso, conservação e preservação do solo, proibindo a queima total da cana. Essa ação deveria ser implementada em oito anos nas áreas onde a colheita poderia ser mecanizada e quinze anos nas áreas onde a topografia impedia o uso de máquinas colheitadeiras. A partir da implementação desse decreto, a busca por recursos tecnológicos através da mecanização da colheita da cana passou a ser a estratégia chave para os industriais e fornecedores paulistas.

Todos estes aspectos levaram as empresas do setor sucroalcooleiro paulista a um processo de reestruturação agroindustrial, sendo que a desregulamentação acabou evidenciando a heterogeneidade estrutural e política entre os atores deste segmento produtivo e entre as regiões tradicionais e novas do Estado de São Paulo.

Atualmente, o Estado de São Paulo conta com 127 unidades produtoras¹⁷, sendo que as 5 maiores indústrias são responsáveis por cerca de 14% da cana esmagada em São Paulo e as 25 maiores unidades produtivas respondem por quase 50% da

¹⁷ Na safra 91/92 eram 137 empresas, na safra 96/97 aumentou para 149, na safra 98/99 passou para 139 e na safra 99/00 eram 136 unidades produtoras no estado de São Paulo.

matéria-prima processada (UNICA, 2002). Por outro lado, são 11.700 agricultores, dos quais 93% são considerados pequenos, explorando áreas de até 73 hectares (ORPLANA, 1998). A maior concentração no setor industrial representa, ao mesmo tempo, um recurso organizacional e político, pois esta é uma característica que facilita a aglutinação de interesses e eleva o poder de negociação dessa classe junto aos órgãos públicos responsáveis pela elaboração das políticas setoriais. O contrário ocorre com a classe dos fornecedores de cana, que além de serem muitos e, geograficamente dispersos pelo Estado, são heterogêneos em termos de porte, tipos e interesses, o que enfraquece seus poderes de aglutinação e de negociação.

Um ponto interessante a ser verificado na agroindústria paulista nos anos 90, é que as regiões produtoras tradicionais do Estado apresentaram um crescimento da produção menor que as áreas de fronteira. VIAN (2002), em sua tese de doutorado, apresenta a evolução da moagem de cana para as principais regiões produtoras paulistas:

TABELA 2.11 - Evolução da moagem de cana em regiões produtoras do Estado de São Paulo nos anos 90.

Regiões Produtoras	Evolução da Moagem (%)
Araçatuba	70,5
Araraquara	26,0
Assis	47,2
Bauru	24,9
Campinas	30,3
Itapetininga	18,0
Piracicaba	18,6
Presidente Prudente	75,6
Ribeirão Preto	41,8
São José do Rio Preto	76,2
São Paulo	34,3

Fonte: VIAN (2002, p. 131).

De acordo com a tabela 2.11, verificamos que as regiões tradicionais como Piracicaba e Campinas não são as que apresentam as maiores taxas de crescimento na quantidade de cana moída. As regiões de Araçatuba e São José do Rio Preto, onde foram instaladas as primeiras destilarias autônomas de álcool, cresceram 70% na década de 90. Um dos motivos desse crescimento, apontado por VIAN (op. cit., p.131-132), seria a baixa concentração industrial nestas regiões, o que garante grande potencial de expansão da área plantada. Outro fator seria a topografia regular

apresentada por estas regiões produtoras, propiciando a mecanização da lavoura e ótimas condições de irrigação.

Já as regiões tradicionais como Piracicaba e Campinas perderam participação relativa na quantidade de cana esmagada, reflexo, por exemplo, dos problemas topográficos que dificultam a mecanização. A região de Ribeirão Preto, com histórico de elevada produção, teve crescimento expressivo, o que se deve à expansão da cultura canavieira para áreas que eram tradicionalmente dedicadas à agricultura anual e à pecuária leiteira (como Guairá, Morro Agudo, Igarapava, Ipuã, Cajuru e Ituverava).

Outro fator negativo que pesa contra as regiões produtoras tradicionais é a dificuldade para escoar sua produção, pois são cidades com baixo potencial hidroviário, o que acaba comprometendo sua competitividade no futuro. No caso do Oeste paulista, grande parte do açúcar produzido está sendo escoado pela Hidrovia Tietê, tornando a logística um recurso organizacional e um fator competitivo importante para as empresas dessa região.

2.4 Breves considerações sobre o processo de desregulamentação do setor sucroalcooleiro brasileiro

A ação econômica do Estado brasileiro, a partir de meados da década de 80, pautou-se pela tentativa de desregulamentar os diferentes setores econômicos do país, desmontando instituições que, até então, desempenhavam um papel regulador e interventor do Estado na economia. Esta ação conduziu a mudanças substantivas para o conjunto do setor agrícola e agroindustrial brasileiro, em relação às políticas de crédito e de subsídios; de preços mínimos aos produtores rurais; de controle de estoques e de abastecimento alimentar.

É neste contexto que se dá o processo de desregulamentação do setor sucroalcooleiro brasileiro, após 60 anos de controle e proteção do Estado, mudando completamente a estrutura de oportunidades na qual os atores desta agroindústria estavam envolvidos e conduzindo estes agentes a um processo de adaptação.

A desregulamentação ocorreu gradativamente, já que foi cheia de idas e vindas, em função das pressões dos atores para a manutenção do aparato regulatório

estatal até então vigente e das dificuldades de se equilibrar as questões econômicas e sociais.

A primeira medida no sentido de desregulamentar o setor foi a extinção do controle sobre a produção de açúcar por novas empresas (em 1988), que trouxe como consequência a entrada das destilarias de álcool na produção do açúcar, a expansão desordenada da oferta e a redução nos seus preços. Na seqüência, foram liberadas as exportações (também em 1988), os preços do açúcar cristal e do álcool anidro e, mais recentemente, do álcool hidratado e da cana (MORAES, 2000).

Em função das pressões dos produtores que defendiam uma transição paulatina para o livre mercado, depois de 3 adiamentos (a previsão inicial era para 1996), o preço da cana e dos produtos sucroalcooleiros foram liberados em 1999. Além disso, como existia um estoque elevado de álcool combustível, os produtores cobravam do governo a definição de regras mínimas de comercialização do produto, antes da liberação total do mercado. O mesmo ocorria com a cana de açúcar.

Outra argumentação dos produtores era a indefinição do papel do álcool na matriz energética e a inexistência de medidas de incentivo à produção de carros a álcool. O próprio Estado defendia os adiamentos da liberalização dos preços, pois achava necessária uma discussão e avaliação sobre a comercialização do álcool hidratado e da cana e a manutenção e financiamento de estoques reguladores, ou seja, era preciso identificar e corrigir os desequilíbrios estruturais.

Toda essa discussão sobre a desregulamentação do setor colocou, de um lado, a Sopral (Sociedade dos Produtores de Açúcar e Álcool de São Paulo), associação formada por destilarias autônomas e algumas usinas dissidentes da Copersucar (Cooperativa dos Produtores de Açúcar do Estado de São Paulo), que defendiam que a liberalização dos preços ameaçava a sobrevivência do Programa Nacional do Álcool. De outro lado estava a Copersucar e a Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool de São Paulo (AIAA), formada pelas empresas mais competitivas do setor, que defendiam a liberalização total.

Com o setor totalmente desregulamentado no final da década de 90, a distribuição de álcool - antes monopólio da Petrobrás - passou a ser feita por distribuidoras independentes. Assim, as 300 unidades produtivas existentes nessa época

ficaram a mercê do poder de mercado das sete grandes distribuidoras de combustível, enfraquecendo o poder de negociação dos industriais. Como os empresários sucroalcooleiros não estavam organizados, o preço foi caindo cada vez mais. O preço pago pelo consumidor de álcool na bomba chegou a R\$ 0,30/litro, diante de um custo de produção também de R\$ 0,30/litro. O preço pago aos produtores de álcool chegava a ser 40% do preço pago na bomba pelos consumidores (AGROANALISYS, março/2000).

Como reação a essa situação, algumas usinas com destilarias anexas quebraram contratos de distribuição exclusiva com grandes distribuidoras, passando a fornecer o álcool hidratado a pequenos distribuidores da região. Somente o preço do álcool pago pelo consumidor ainda era regulado, fixando-se um valor máximo que não poderia se ultrapassado.

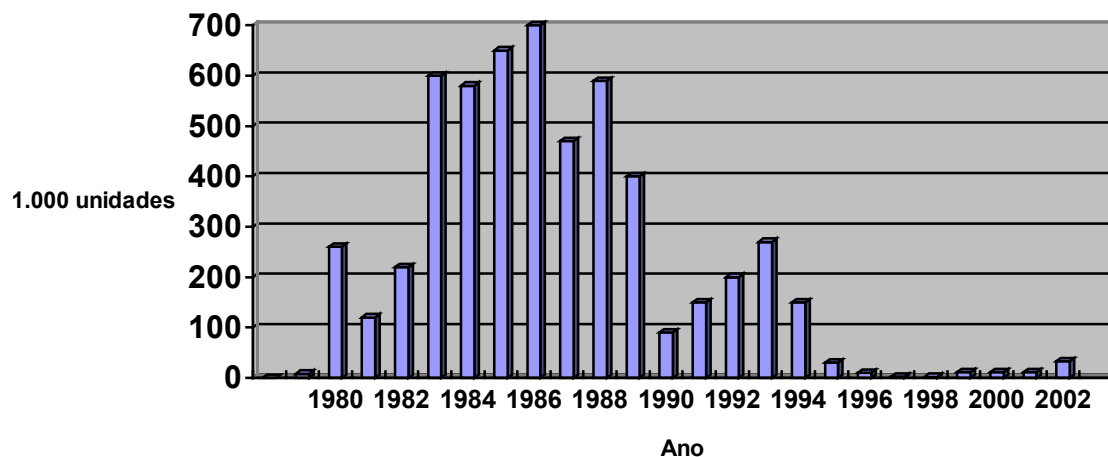
Sendo o álcool um produto de importância energética para o país, continuam as pressões do setor sucroalcooleiro para estimular o consumo deste produto, seja junto às montadoras para ampliar a produção de carros a álcool visando impedir o sucateamento da frota atual (estimada em 3,8 milhões de veículos), seja junto ao governo para diferenciar, do ponto de vista tributário, o álcool (limpo e renovável) do petróleo (finito e poluidor).

Quanto à primeira reivindicação, os empresários do setor não têm conseguido resultados efetivos, já que a produção de carros a álcool tem sido muito pequena ao longo dos últimos anos¹⁸. Algumas medidas têm sido tomadas para tentar estimular a demanda, como a redução da alíquota do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para carros a álcool; unificação da alíquota de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); criação da CPR (Cédula do Produtor Rural) e lançamento do carro “*flex fuel*” (que pode ser abastecido com álcool ou gasolina, em qualquer proporção), mas o percentual de produção ainda permanece baixo, quando comparado à capacidade produtiva do setor.

GRÁFICO 2.1 - Produção de carros a álcool no Brasil

¹⁸ Em 1985, auge do Proálcool, cerca de 96% os automóveis produzidos no país eram à álcool, em 1997 este percentual era de apenas 0,1% e em 2001 de 1,3% (Agroanalysis, 2000).

Produção de Carros a Álcool no Brasil



Fonte: elaborado a partir de dados da UNICA.

Quanto à possibilidade de empregar veículos a álcool na renovação das frotas de empresas e de órgãos públicos (programa da frota verde), também não há boas perspectivas devido à resistência das montadoras e da falta de interesse do próprio governo brasileiro. A única alternativa, portanto, fica por conta da ampliação do consumo do álcool via maior participação/adição do anidro à gasolina, que varia entre 20% e 25%.

Quanto à perspectiva de adição do anidro ao óleo diesel, uma proposta das empresas sucroalcooleiras para ampliar a demanda do álcool, ainda encontra-se em fase de experimentação para analisar a viabilidade técnica de tal mistura.

No caso da cana de açúcar, as relações agora são totalmente privadas, sendo que os preços destes produtos nos mercados internos e externos flutuam livremente.

Após a extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), que regulava as relações entre usineiros e fornecedores na fixação do preço da cana, estas duas classes, através de suas associações (Unica e Orplana), desenvolveram um sistema que estabelece uma nova forma de remuneração da matéria-prima, apresentando também, regras mínimas de relacionamento entre fornecedores e usinas. Nesse novo sistema de remuneração (chamado Consecana), a base para o pagamento da cana continua sendo a pureza do caldo, determinada através da quantidade de ATR (açúcares totais

recuperáveis) contida na matéria-prima entregue. Agora, entretanto, os preços do açúcar e do álcool (anidro e hidratado) nos mercados interno e externo também são considerados (ORPLANA, 1998).

Na fórmula de cálculo do Consecana, o preço do quilo do ATR é formado a partir: a) da participação dos custos da matéria-prima no custo do açúcar e álcool residual, do álcool anidro e do álcool hidratado, apurados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); b) dos preços do açúcar, nos mercados internos e externos, do álcool anidro e hidratado, levantados pela ESALQ (Escola Superior de Agrimensura Luiz de Queirós); c) de fatores de conversão do açúcar, álcool anidro e hidratado, em ATR.

Esse novo sistema é gerido por um conselho formado por cinco representantes da Orplana e cinco da Unica, sendo as possíveis desavenças arbitradas pela Câmara de Juízo Arbitral da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F).

A implantação do Modelo Consecana conseguiu minimizar os confrontos entre os fornecedores de cana e as indústrias, principalmente na transição da liberalização de preços ocorrida na década de 90. Na safra 1999/00, o sistema foi utilizado por 95% das unidades industriais do Estado de São Paulo (Agroanalysis, 2000), servindo como referência de preços para a remuneração da tonelada de cana, inclusive em outros Estados. Este modelo está sendo revisto em cada safra, tanto do ponto de vista técnico/econômico quanto do relacionamento entre as partes envolvidas.

2.5 O novo ambiente competitivo dos anos 90, as estratégias pautadas em recursos adotadas pelas empresas sucroalcooleiras paulistas e suas conseqüências e distorções

Com a desregulamentação do setor na década de 90¹⁹, as empresas sucroalcooleiras passaram a ter que caminhar com suas próprias pernas, ou seja, passaram a ter que se posicionar no mercado com suas próprias competências. O açúcar brasileiro, por exemplo, passou a ter que concorrer com substitutos como a isoglucose de milho ou HFCS (High Fructose Corn Syrup), produzido principalmente pelos Estados Unidos, com outros adoçantes naturais e sintéticos e com o açúcar de beterraba

¹⁹ A desregulamentação representa o fim da administração de preços, da fixação de cotas de produção, da garantia de mercado e subsídios, do controle das exportações e das restrições ao capital estrangeiro.

produzido pela União Européia. Além destas produções contarem com forte apoio estatal, geralmente com subsídios explícitos, as restrições de cotas e tarifas para a entrada de produtos de países concorrentes é considerável. Até mesmo junto Mercosul a colocação do açúcar brasileiro enfrenta restrições tarifárias. A Argentina, por exemplo, taxa o açúcar brasileiro em cerca de 23%, além de subsidiar sua produção interna²⁰. Os Estados Unidos protegem seus produtores de milho e de xarope de milho, utilizados como adoçante na indústria de alimentos e de refrigerantes, importando somente o suficiente para cobrir seu déficit de abastecimento²¹ (ASSUMPCÃO, 2001).

Na Europa, o açúcar de beterraba é fortemente subsidiado pelo governo, dominando desde 1970 o mercado de exportação de açúcar refinado. Tais cultivos agroindustriais são vistos pelo governo como atividades geradoras e mantenedoras de emprego e renda, e por isso, são subsidiados e protegidos.

Além destes casos citados, outros países consumidores de açúcar buscam a auto-suficiência, como evidenciou SZMRECSANYI & MOREIRA (1991), o que acaba fazendo com que a produção mundial cresça mais rapidamente que o consumo, fazendo os preços declinarem.

Outro fato que aumenta a concorrência no mercado internacional do açúcar é a expansão das produções mexicana e tailandesa, e os preços mais competitivos apresentados pela produção australiana.

ASSUMPCÃO (2001, p. 109) esclarece que estas barreiras ao açúcar brasileiro são explicadas pelo fato do mesmo ter o preço mais competitivo do mundo, devido a seus baixos custos de produção na parte agrícola, na logística e no processamento industrial, principalmente nas usinas mais dinâmicas localizadas no Estado de São Paulo, que investem intensivamente em mudanças tecnológicas e organizacionais. De acordo com pesquisa elaborada por BARROS (2000), o custo de produção do açúcar na safra 1999/00 foi de 7,5 *cents*/libra, ou seja, metade do custo do segundo exportador mais eficiente.

²⁰ A Argentina vem dificultando a entrada do açúcar brasileiro alegando que este é subsidiado pelo Proálcool. Por outro lado, a principal província produtora Argentina (Tucumán), é pobre e muito dependente da atividade canavieira (Agroanalysis, 2003).

²¹ A cota brasileira de exportação para os Estados Unidos fica em torno de 150 mil toneladas, a segunda maior depois da República Dominicana (UNICA, 2002).

Nos últimos anos, a produtividade agrícola e industrial brasileira tem crescido rapidamente, embora ainda seja inferior à observada em países como Austrália, África do Sul e Estados Unidos. O volume de açúcar brasileiro produzido na safra 1999/00 foi o triplo do volume de açúcar produzido há dez anos, embora a área plantada de cana de açúcar tenha reduzido em 10% (UNICA, 2000). Hoje, o Estado de São Paulo é o maior produtor mundial e o maior exportador de açúcar de cana, sendo o segundo maior consumidor mundial desse produto. Estes aspectos demonstram, mais uma vez, que os industriais paulistas detêm os recursos de poder mais relevantes do setor.

TABELA 2.12 - Evolução da participação nas exportações mundiais de açúcar

Países	1986/87	1995/96	1998/99
Brasil	8,0	19,4	20,7
Tailândia	8,0	16,6	7,47
Austrália	11,5	15,7	12,7
Cuba	29,0	13,6	7,18
EUA	15,5	8,9	0,46

Fonte: MORAES (2000, p. 24)

Além das restrições por parte da demanda externa, o açúcar brasileiro também enfrenta o problema de insuficiência de mercado, pois apresenta um potencial de aumento da produção muito maior que a dos mercados interno e externo, o que coloca restrições para a expansão futura do complexo.

Como observou CARVALHO (1997), o Brasil já apresenta elevado consumo *per-capita*. Enquanto a média mundial está em torno de 20 Kg/pessoa, no Brasil tem-se algo em torno de 50 Kg/pessoa, o que indica um crescimento futuro apenas vegetativo. Entre as safras 92/93 e 96/97, o aumento do consumo aparente na região Centro-Sul foi de aproximadamente 24%, enquanto o aumento da produção foi de 71%, como pode ser verificado na tabela 2.13:

TABELA 2.13 - Evolução da Produção e Consumo de Açúcar no Brasil nos anos 90.

Safra	Produção Brasil	Consumo Aparente Brasil	Exportações
1990/91	122.755	105.257	23.421
1991/92	143.405	109.379	28.407
1992/93	154.354	113.352	35.744
1993/94	154.564	118.303	42.583
1994/95	195.441	122.392	69.456
1995/96	210.880	125.731	75.280
1996/97	227.720	-	80.057
1997/98	248.510	-	102.052
1998/99	299.361	-	107.051
1999/00	317.714	-	118.995

Fonte: elaborado a partir de dados da UNICA (2000)

O consumo indireto²² de açúcar também é muito baixo quando comparado a outros países. Uma saída para melhorar este desempenho tem sido a integração das usinas com as transnacionais produtoras de alimentos para o fornecimento de açúcar líquido ou invertido²³. Através destas associações, as usinas brasileiras conseguem ampliar a demanda pelo seu produto e, por outro lado, obter os recursos necessários para financiar suas atividades produtivas, já que as transnacionais dispõem de capital a juros externos mais baixos que os praticados internamente. Portanto, estas associações constituem estratégias na busca por recursos financeiros, o que proporciona às usinas paulistas vantagens competitivas e capacidade de influência sobre o resultado concorrencial e também político.

No caso do álcool, a situação do mercado interno e externo é ainda mais dramática. De acordo com RAMOS (1999b), o mercado do álcool para uso doméstico, industrial e farmacêutico já é suficientemente abastecido, com perspectivas pouco promissoras para o futuro. Já no caso do álcool hidratado, desde a década de 90, o consumo tem se situado abaixo da produção, conforme dados da tabela abaixo, em função da queda nas vendas do carro a álcool. Exportar o produto é praticamente inviável, tendo em vista a baixa competitividade²⁴ desse produto frente aos derivados do

²² Açúcar que é consumido indiretamente na produção de refrigerantes, doces e outros alimentos.

²³ Essa integração ocorre, principalmente, com as usinas que possuem custos competitivos na produção de cana de açúcar, na logística e no processamento básico.

²⁴ A produção petroquímica é altamente subsidiada e concorre em vantagem com o álcool hidratado. Além disso, os investimentos brasileiros feitos na prospecção e refino do petróleo e os atuais níveis de preços no mercado mundial, desfavorecem a competitividade do derivado da cana.

petróleo. Além disso, assim como o açúcar, o álcool pode ser obtido a partir de diferentes matérias-primas, tratando-se de produções pesadamente subsidiadas pelos governos dos países concorrentes, como é o caso do milho nos EUA.

Nas últimas duas safras, o aumento do consumo do álcool hidratado se deve à conversão informal de carros a gasolina para álcool e ao maior uso do “rabo de galo”, quando o usuário solicita ao frentista a mistura de álcool na gasolina.

Em termos de produção de cana, tem sido rara uma trajetória de queda no volume plantado. Há momentos passageiros de arrefecimento motivados por adversidades climáticas, como nas safras 1999/00 e 2000/01. Contudo, a recuperação dos preços do álcool e do açúcar a partir da safra 2000/01 estimulou os produtores a aumentarem a área plantada e investir em tratamentos culturais, tendo como reflexos novamente uma queda nas cotações internacionais do açúcar (já que a oferta brasileira pressiona a oferta mundial desse produto). Assim, a competência na auto-gestão da produção nacional de açúcar e álcool será decisiva para o comportamento dos preços do setor.

Portanto, uma nova estrutura de oportunidades é colocada para o setor sucroalcooleiro brasileiro a partir dos anos 90. Além das dificuldades de mercado citadas acima - onde a insuficiência de mercado interno para o açúcar e álcool e o protecionismo externo são os principais problemas - o fim do apoio financeiro concedido pelo Estado, a ausência de políticas específicas para o setor e o surgimento de novas regras e normas (principalmente na questão ambiental), conduzem os atores sucroalcooleiros a um processo de adaptação. Neste contexto, este setor produtivo assume uma nova dinâmica, tanto no âmbito concorrencial quanto na questão relacional do poder.

Até meados da década de 90, o Estado intervia para equilibrar os mercados, evitando o desabastecimento e as variações bruscas de preços. Como os preços eram calculados com base nos custos médios de produção, estes deixavam de ser um instrumento de competição eficiente e diferenciado. Portanto, era o Estado quem garantia recursos financeiros aos agentes privados. A concorrência empresarial se baseava na busca de melhorias tecnológicas e na produção de cana em terras de boa qualidade, buscando a obtenção de custos mais baixos.

Como consequência do planejamento estatal sobre o setor sucroalcooleiro até os anos 90, as empresas possuíam estruturas produtivas, *mix* de produtos (não diferenciados) e formas de inserção no mercado bastante semelhantes. Até então, não investiam na diferenciação de seus produtos ou na diversificação da produção, ocorrendo poucas ações no sentido de se especializar na produção dos seus produtos tradicionais como o açúcar e o álcool. Até a década de 90, período no qual a regulação fez o diferencial para o desenvolvimento do setor, pouca importância era dada às estratégias pautadas na busca por recursos de poder, pois estes recursos (principalmente os financeiros) eram assegurados pelo Estado, seja através da concessão de créditos subsidiados, da postergação de pagamentos, das suspensões de retenções, dos juros e carências paternalistas para os empréstimos etc.

Com a saída do Estado da regulação do setor no final dos anos 90, o panorama sucroalcooleiro sofre algumas transformações, intensificando, por parte das empresas, a busca por estratégias que permitam capturar valor sobre seus recursos específicos, desenvolvendo vantagens competitivas que permitam ampliar seus mercados e seu poder de negociação frente aos demais atores sucroalcooleiros.

A mudança no ambiente institucional e na estrutura de oportunidades sucroalcooleira paulista acaba influenciando as decisões dos empresários do setor, que passam a buscar acessos alternativos para obter os recursos necessários para investir na modernização agrícola e industrial e em novas formas de organização e administração da produção.

Dentre as estratégias empregadas pelos industriais sucroalcooleiros na década de 90 encontra-se a de diferenciação do produto (BELIK, et al., 1998 e VIAN, 2002), que consiste em oferecer ao mercado consumidor um diferencial a mais no produto até então fornecido, seja em termos de qualidade, marca, prazo de entrega ou embalagem.

A principal manifestação dessa estratégia, de acordo com ASSUMPCÃO (2001), tem sido a produção, pelas usinas paulistas, de insumo para a indústria alimentícia (doces, refrigerantes, sucos e biscoitos), especialmente através da oferta de

açúcar líquido e invertido²⁵. Para SZMRECSÁNYI & MOREIRA (1991), o açúcar tem deixado de constituir, desde a década de 70, em um bem de consumo direto, difícil de ser substituído e de primeira necessidade, transformando-se cada vez mais num produto intermediário, servindo de insumo para a indústria de transformação.

A Usina São Luiz, de Pirassununga, de propriedade do Grupo Dedini, foi a pioneira na produção de açúcar líquido, usando a marca Gludex. Outras usinas como a Guarani (Olimpia/SP) e a Nova América (Assis) também produzem este insumo para a indústria de alimentos e refrigerantes. Outro caso é o da Usina da Barra (Barra Bonita/SP), que realizou investimentos da ordem de US\$ 4 milhões para produzir o açúcar invertido. Essa empresa passou a diferenciar sua produção com o apoio da *Corn Product Brasil*, tornando-se fornecedora exclusiva do produto para essa transnacional.

Segundo a análise de ASSUMPÇÃO (2001), estas alianças entre usinas e transnacionais do setor alimentício e de bebidas, trás benefícios para ambas as partes envolvidas na negociação. No caso das usinas paulistas, a aliança muitas vezes permite obter o capital necessário para investir na diversificação produtiva industrial, em tecnologia e na melhoria das atividades logísticas. Tendo em vista a ausência de políticas de apoio à reestruturação do setor após a desregulamentação estatal, estas alianças representam uma solução para a questão dos recursos das usinas brasileiras, pois as transnacionais dispõem de recursos a juros mais baixo que os internos (captados no exterior). Por outro lado, as usinas conseguem multiplicar sua linha de produtos e inovar em operações de serviços de entrega, além de internacionalizarem sua atuação.

Do lado das transnacionais do setor alimentício e de bebidas, a aquisição do insumo pronto das usinas açucareiras permite desativar as suas fábricas de xarope, transferindo para a usina uma etapa do processo produtivo. Assim, não precisam se responsabilizar pela complexidade gerencial da produção desse insumo e nem correr o risco da produção agrícola, que possui várias especificidades (edafoclimáticas, tecnológicas e logísticas), além de reduzir em cerca de 10% seus custos industriais.

Outro exemplo de associação entre empresas nacionais e transnacionais é o da aquisição da Usina Fermenta (antiga Matarazzo) pela inglesa Tate & Lyle. Quando adquirida, esta empresa, que é a única produtora de ácido cítrico dentre as usinas

²⁵ Quando o açúcar é transformado em xarope de glicose e passa de insumo direto à bem intermediário para a indústria alimentícia.

brasileiras, foi transformada na Mercocitrus, tendo mudado sua base tecnológica para produzir ácido cítrico em escalas elevadas. Este item é produzido por um fungo que se alimenta do açúcar invertido (fermentação), sendo utilizado para preservação de alimentos, além de dar sabor aos mesmos. Também serve para limpeza de equipamentos industriais e fabricação de detergentes e outros produtos de higiene e limpeza.

A Usina Guarani também realizou uma parceria com a Cargill, fornecendo o açúcar invertido para exportação e para a produção de ácido cítrico.

Portanto, com a saturação no mercado de *commodities*, a produção do açúcar invertido constitui-se numa saída para as usinas brasileiras, já que este produto pode ser utilizado em processos tecnologicamente mais complexos, como na produção de ácido cítrico ou sua composição com outros insumos para fornecimento à indústria de bens de consumo final.

Outra iniciativa para diferenciar o produto que tem sido adotada por algumas usinas paulistas é a oferta de açúcar refinado em diferentes tipos de embalagens²⁶ e diferentes tipos de refino. Esses produtos, conforme VIAN (2002, p. 155), possuem forte inserção junto ao mercado varejista, sendo o lançamento de marcas e distribuição próprias uma inovação dessas empresas.

É o caso, por exemplo, da Usina Guarani, que lançou a marcar Guarani em várias embalagens, com diversos tipos de refino e com adição de vitaminas para o consumo infantil. A Usina Albertina desligou-se da Copersucar e lançou uma marca própria de açúcar refinado, o Sucareto, com embalagem descartável de 250 gramas destinado ao consumidor individual, a restaurantes, a lanchonetes e cafés (BELIK, et al., 1998, p.10).

O trabalho de BELIK, et al. (op cit.) mostra que a produção de açúcares com menor teor calórico e os chamados orgânicos também têm se tornado uma estratégia das empresas sucroalcooleiras. O açúcar *light*, baseado na mistura com adoçantes artificiais, está sendo produzido pelas usinas Albertina, pela Nova América e também pelas indústrias de adoçantes artificiais Ajinomoto e Lowçucar.

O açúcar orgânico (produzido sem o uso de agrotóxicos), um produto inicialmente voltado para exportação, passou a ser comercializado internamente em

²⁶ Foram lançadas embalagens de 1 Kilo, 5 Kilos e de 1 grama. Esta última é consumida por cafés, restaurantes e casas de chá.

1999. Atualmente, 3 usinas paulistas fabricam este produto (Univalem/Valparaíso, São Francisco/Sertãozinho e Albertina/Sertãozinho), sendo o potencial de crescimento no mercado externo bastante elevado, em função das preocupações ecológicas e com a saúde no mundo atual. Na Europa, um dos principais importadores brasileiros, o potencial de crescimento desse produto está estimado em cerca de 20% ao ano, sendo que há estimativas de que as vendas mundiais atinjam 190 mil toneladas em 2005.

Conforme informações da REVISTA EXAME (03/05/2000), a Usina São Francisco, do Grupo Balbo, está em primeiro lugar na produção de açúcar orgânico, sendo responsável por 58% da produção mundial (cerca de 40 mil toneladas). O produto brasileiro é distribuído no exterior pela rede Global Organic, que possui refinadores, fabricantes e distribuidores próprios que empacotam o produto brasileiro. Essa rede atende a 34% dos consumidores europeus e a 50% dos americanos.

A Univalem (de Valparaíso) também atua intensivamente na produção de açúcar orgânico, tendo desenvolvido, durante 4 anos, um processo de desintoxicação das terras onde planta sua cana. O açúcar orgânico produzido pela Univalem (chamado de ZUCC) foi o primeiro com selo *Greenpeace*²⁷, possuindo também a certificação do Instituto Biodinâmico de Botucatu. A perspectiva é de que estas certificações ampliem a participação da empresa no mercado de açúcar orgânico, mesmo este produto possuindo um preço mais elevado do que o produto convencional (cerca de 325% mais caro). Atualmente, a Univalem exporta seu produto para a Inglaterra, Bélgica, Alemanha, Suíça e Holanda, sendo o principal destino as indústrias de alimentos (bolos, biscoitos e doces).

Portanto, através do emprego da estratégia de diferenciação do produto, as empresas do setor conseguem aumentar o valor agregado de seu produto tradicional, o açúcar, o que reverte-se em recursos de poder financeiros. Esta estratégia apresenta-se como uma solução para o setor enfrentar o crescimento lento do consumo do açúcar no varejo, devido às mudanças no perfil do consumidor final, que busca cada vez mais conveniência nos produtos já processados industrialmente. O consumo industrial interno, por outro lado, tem crescido muito nos últimos anos, com o aumento do consumo de alimentos proporcionado pelo Plano Real. Segundo dados apresentados por

²⁷ Desde 1997, o Greenpeace licenciou mais de 500 produtos e 25 empresas com a sua marca, dentre elas, muitas que produzem café e grãos.

COSTA FILHO (1998), o mercado industrial do açúcar cresce a uma taxa de 4% ao ano, devido, principalmente, ao aumento do consumo de refrigerantes.

Entretanto, a viabilidade da estratégia de diferenciação do produto depende de investimentos em tecnologia para diversificação da linha produtiva e da redução nos custos de distribuição, com o objetivo de manter os preços desses produtos diferenciados competitivos.

Outra estratégia adotada pelas empresas sucroalcooleiras paulistas na década de 90 é a de diversificação produtiva (BELIK, et al, 1998 e VIAN, 2002). Num ambiente de estagnação da demanda dos produtos sucroalcooleiros tradicionais (açúcar e álcool) e de concentração técnica e de capitais no setor, em função da crise financeira pela qual passa muitas empresas, essa estratégia permite às usinas e destilarias aproveitarem seus ativos – muitas vezes subutilizados - para a produção de outros bens e para a atuação em novos mercados.

Dentre as iniciativas para diversificar a produção, encontramos o caso das destilarias autônomas de álcool, que desde o final da década de 80, buscam na produção do açúcar uma alternativa para o desaquecimento nas vendas do álcool hidratado. Empresas como a Colorado, Guaíra e Jardest, passaram a produzir o açúcar quando o preço do produto no mercado externo era bastante favorável. A partir do momento que estes preços começaram a apresentar tendência de queda, em função do excesso de oferta, estas empresas passaram a investir na diferenciação do produto (açúcar), e, posteriormente, na diversificação da produção. É o caso da Univalem (Valparaíso), que passou a atuar na criação intensiva de gado, tendo em vista que esta atividade permite aproveitar o bagaço da cana como ração para os animais.

O uso mais intensivo de subprodutos do processamento industrial também constitui uma alternativa para as empresas sucroalcooleiras diversificarem sua produção. O processamento do bagaço da cana, da vinhaça, do álcool residual, da torta de filtro, do óleo fúsel, do melaço e da levedura permite produzir co-produtos utilizados nas indústrias alimentícia, química e farmacêutica.

A levedura, por exemplo, pode ser empregada como insumo na indústria de ração animal e na indústria de alimentos, servindo para enriquecer alimentos com baixo valor protéico. O ácido nucléico, extraído da levedura, pode servir como

saborizante para a indústria de alimentos e matéria-prima para a farmacêutica. A Usina da Barra já desenvolveu toda a tecnologia necessária para aproveitar esse sub-produto do processo produtivo (PAULILLO & ALVES, 2002, p. 132).

O bagaço da cana pode ser utilizado como combustível nas unidades geradoras de vapor (caldeiras), sendo uma importante fonte de energia para o consumo industrial. Aproveitando-se dessa estratégia, pode-se citar o caso das usinas Santa Elisa, Vale do Rosário²⁸ (Morro Agudo/SP) e Nova América.

Depois da crise energética ocorrida nos últimos anos, esta atividade passou a apresentar um elevado potencial de expansão, em função do estabelecimento de regras claras e tarifas remuneradoras para o fornecimento de energia às distribuidoras. A partir de 2001, a União da Agroindústria Canavieira Paulista (UNICA) passou a negociar um contrato-padrão estipulando tarifas mínimas, prazos, deveres e direitos, intermediando as transações. Entretanto, além do elevado investimento em equipamentos, essa nova atividade exige o desenvolvimento e plantio de variedades de cana com alto teor de sacarose e de fibra, para maximizar a produção de açúcar e álcool, gerando maior excedente de bagaço para co-geração. A Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), passou a avaliar empréstimos do BNDES para usinas paulistas realizarem os investimentos necessários para implantar a co-geração.

O bagaço da cana também pode ser empregado na produção de ração animal e serve como insumo para a produção de papel. Na Univalem, por exemplo, o bagaço misturado com outros insumos é usado como forragem animal. Através da associação com multinacionais do segmento alimentício, a Univalem tem ampliado a produção dos subprodutos melaço rico e pobre. A Aji-no-moto (japonesa) passou a ter participação acionária na Univalem para produção de melaço rico, destinado à fabricação de glutamato monossódico. A planta industrial da multinacional foi instalada próxima da usina, além dos investimentos em sistemas logísticos.

Portanto, o setor sucroalcooleiro paulista apresenta, na década de 90, um aumento considerável no *mix* de produtos ofertados pelas suas unidades produtivas,

²⁸ A usina Vale do Rosário foi uma das primeiras a aproveitar o bagaço da cana para co-gerar energia, tendo firmado o primeiro contrato com a CPFL em 1990 (fornecimento de 4 MW). No ano de 2002, a usina ampliou sua capacidade de geração para 60 MW, sendo que também fornece 1,5 MW para a empresa norte-americana Enron, que atua no mercado atacadista de energia (dados colhidos em entrevista com o Sr. Cícero Junqueira Franco, acionista da Vale do Rosário).

além dos produtos tradicionais como o açúcar cristal e o refinado. Com base nas estratégias de diferenciação do produto e de diversificação da produção, os industriais paulistas conseguem explorar e capturar valor sobre seus recursos e capacidades, ampliando seus lucros econômicos. O emprego destas estratégias demonstra que os atores produtivos sucroalcooleiros estão desenvolvendo novas competências e habilidades, ou seja, estão buscando se adaptar a um meio ambiente de seleção no qual as organizações competem por maiores recursos (financeiros, organizacionais, tecnológicos, políticos, jurídicos e constitucionais).

Com a desregulamentação do setor, as usinas e destilarias paulistas passaram a ter que competir no mercado com suas próprias competências. Até então, estavam acostumadas a se valerem dos benefícios da regulamentação e do apoio estatal a qualquer dificuldade que ameaçasse as atividades do setor (SZMRECSÁNYI, 1979). Por outro lado, a própria estrutura familiar de comando existente na maioria das agroindústrias paulistas impedia a formação de uma visão sistêmica de empreendimento e a adoção de rotinas organizacionais adequadas, o que dificultava o aumento da produtividade. Nesse contexto, a orientação estratégica de especialização na produção dos seus produtos tradicionais (açúcar e álcool) também se torna importante.

Buscando maior eficiência produtiva das unidades industriais e agrícolas e a redução nas estruturas de custos, as empresas do setor tentam se adequar a um mercado mais competitivo e garantir sua sobrevivência e expansão no longo prazo. Neste contexto, destaca-se a busca por recursos tecnológicos, como a automação da produção industrial, visando, principalmente, a uniformidade do produto e o aumento da produtividade da capacidade instalada.

As empresas mais dinâmicas e capitalizadas do complexo, têm adotado inovações nos sistemas logísticos para transferência da cana de açúcar no campo e a mecanização de seu plantio e corte. Para ASSUMPÇÃO (2001, p. 113), estas iniciativas permitem maior aproveitamento da matéria-prima, com conseqüente redução nos custos e maior produtividade dos recursos envolvidos: operadores, máquinas, equipamentos para corte, carregamento e transporte.

Para viabilizar o controle sobre estes recursos tecnológicos nos segmentos agrícola e industrial, as usinas paulistas mais capitalizadas estabelecem

vínculos com “fornecedores especializados” de equipamentos e de serviços²⁹, além de contarem com o apoio em atividades de P&D junto ao Centro Tecnológico da Copersucar (CTC). Esta instituição desenvolve, principalmente, a parte de engenharia de processos e experimentação, possibilitando a adequação de tecnologias de outros setores e/ou países.

Este processo de reestruturação produtiva em busca de maior competitividade também envolve a captura de recursos organizacionais, cujo objetivo central é integrar as atividades nas áreas agrícola, industrial e comercial.

Na área de transporte para fornecimento de matéria-prima à usina, ASSUMPÇÃO (1998) destaca a implantação de um sistema para redução da frota de caminhões, chamada de sistema “bate e volta”, reduzindo o tempo improdutivo dos equipamentos e os estoques de cana.

A terceirização de tarefas intensivas em capital e aquelas de elevada complexidade gerencial, também constituem iniciativas empregadas por algumas empresas sucroalcooleiras para racionalizarem custos operacionais nas atividades agrícolas, industriais e logísticas. É o caso do transporte da cana de açúcar à usina e das operações de frente de corte. De acordo com dados apresentados por PAULILLO & ALVES (2002, p. 122), o transporte da matéria-prima corresponde a aproximadamente 11% do custo total do açúcar e do álcool, isto se a distância do canavial até a moenda for de 20 a 30 Km.

Para potencializar a inserção de seus produtos no mercado internacional, algumas unidades produtoras paulistas têm se associado a *tradings* de exportação. Outras empresas preferem investir em terminais portuários próprios para carga, descarga e armazenagem, visando reduzir os custos logísticos. Este é o caso das empresas Cosan, Nova América e Copersucar.

Todas estas iniciativas demonstram que os atores sucroalcooleiros paulistas estão em constante processo de aprendizado, buscando desenvolver novas

²⁹ Muitas agroindústrias açucareiras estão ligadas comercialmente a empresas do setor meta-mecânico que desenvolvem máquinas, equipamentos e sistemas de automação e controle de processos, como é o caso da Dedini, Engeagro, Dedini & Toft, Brastoft Máquinas, Sermatec, Codystil e Zanini (ALVES & PAULILLO, 1998).

habilidades no campo organizacional e capturar recursos que lhes permitam colher melhores resultados econômicos e influenciarem o processo de negociação política.

Essas mudanças evidenciam que as estratégias adotadas no setor apontam para uma mudança na lógica de acumulação, que deixa de ser extensiva – com aumento da produção e da área plantada – para tornar-se uma lógica de acumulação intensiva – com aumento da produtividade e redução da área plantada³⁰. Neste contexto, a redução do número de trabalhadores e da área ocupada, com exclusão de um grande parte dos fornecedores, é inevitável.

A reestruturação do setor também passa pelos problemas ambientais. A questão refere-se às novas exigências legais que proíbem a queima da cana, a partir de pressões das instituições ambientalistas, obrigando as unidades produtivas a mecanizar o corte da matéria prima³¹.

Entretanto, à medida que o corte mecanizado da cana reduz o ciclo de corte/carregamento/transporte, aproveitando mais os recursos envolvidos, reduz-se a utilização da força de trabalho em níveis dramáticos no Estado de São Paulo³², o que acaba excluindo os trabalhadores da rede de poder que se forma neste complexo. Entre as safras 91/92 e 97/98, houve um decréscimo de 22% no número de empregos diretos criados no setor. Segundo estudos do Instituto de Economia Agrícola de São Paulo (IPEA), quando terminar o prazo dado para a eliminação total das queimadas, a demanda reduzir-se-á a metade do que se apresenta nos dias de hoje (cerca de 150 mil equivalentes homem/ano). Isso sem considerar a redução de vagas em função da automação microeletrônica da produção industrial e a terceirização de atividades intensivas em mão de obra. Essa tendência também fica evidente através da tabela 2.15:

³⁰ Estima-se que todas esta reestruturação do sistema produtivo da cana elimine em torno de 30 a 40% da área total atualmente cultivada (PAULILLO & ALVES, 2002).

³¹ Por pressão da sociedade contra a poluição ambiental, foi criado um Decreto Estadual proibindo a despalha da cana por queimada, instituindo a eliminação total das queimadas em 8 anos nas áreas mecanizáveis e em 15 anos nas áreas não mecanizáveis.

³² Estima-se que cada máquina substitui entre 80 e 200 trabalhadores (UNICA, 2000).

TABELA 2.14 - Demanda de Força de Trabalho na Agroindústria Canavieira Paulista

Milhares de Equivalente Homem Ano(*)

Ano	Demanda de Força de trabalho na agricultura paulista de cana de açúcar
1990	288
1991	298
1992	324
1993	309
1994	343
1995	360
1996	369
1997	233
1998	231
1999	219
2000	223

Fonte: BELIK et al. (1998)

(*) A unidade equivalentes homem ano é obtida levando-se em conta a necessidade de mão-de-obra necessária para produzir a cana com um dado estágio de tecnologia e mecanização.

Além disso, para se ter elevada produtividade operacional, o corte mecanizado exige uma propriedade de pelo menos 500 hectares dispostos em longos talhões, o que inviabiliza grande parte dos fornecedores paulistas. Como pode ser observado na tabela 2.16 a maioria dos fornecedores paulistas cultiva a cana em áreas de até 22 hectares, sendo estes responsáveis por apenas 22% da produção total de cana paulista. Os 78% restantes da produção canavieira, ficam nas mãos de um pequeno número de grandes e médios fornecedores, que cultivam terras que variam entre 73 e 343 hectares. Portanto, fica evidente a concentração de terras na agricultura canavieira, o que justifica a heterogeneidade entre os fornecedores e dificulta a aglutinação de interesses nesta classe.

Nunca é demais lembrar que a usina ou destilaria é o único caminho para o processamento da cana de açúcar, o que determina um maior poder de barganha na negociação da matéria-prima por parte das indústrias, diante dos fornecedores de cana.

TABELA 2.15 - Distribuição dos fornecedores do Estado de São Paulo por estratos de produção – Safra 1999/00

Estrato de Produção (Toneladas)	Número de Produtores	Área Plantada (em Hectares)	Produção de Cana (Toneladas)	Participação no Total da Produção
Até 200	1.261	1	140.983	0,3%
De 201 a 800	3.350	6	1.557.680	3,4%
De 801 a 4000	4.646	22	8.728.464	18,9%
De 4001 a 10.000	1.439	73	8.944.802	19,4%
Mais de 10.000	961	343	26.808.723	58,0%
TOTAL	11.657	52	46.180.652	100,0

Fonte: ORPLANA (Organização dos Plantadores de Cana)

Por outro lado, a mecanização do corte de cana crua exige terrenos pouco acidentados, com baixa declividade e talhões mais longos, o que significa que terras com elevada declividade serão descartadas do novo padrão de produção. Usinas localizadas em áreas com relevo montanhoso, como na região de Piracicaba, estão promovendo a transferência de suas unidades produtivas para áreas agrícolas mecanizáveis e de melhor qualidade. Todo esse processo tem como conseqüência uma mudança na configuração territorial do complexo sucroalcooleiro nacional, que passa a se expandir em direção à região Centro-Oeste do país (principalmente Mato Grosso do Sul e Goiás).

O corte da cana crua também exige variedades mais produtivas e adaptadas a estas condições, principalmente aquelas que não tombem com ventanias e temporais e que produzam pouca palha, facilitando o trabalho da colheitadeira e evitando incêndios.

Com todas estas necessidades impostas pela introdução do corte da cana crua, as terras de fornecedores ou de arrendatários começam a ser deixadas de lado pelas usinas e destilarias, o que acentua ainda mais a integração vertical, característica marcante em toda a história do setor. A integração vertical sempre fez parte do rol de estratégias empregadas pelos industriais paulistas, pois é uma ação que permite capturar valor sobre os recursos disponíveis das usinas e destilarias, proporcionando vantagens competitivas do ponto de vista econômico (pois permite reduzir custos de produção e de transação), além de obter maior poder de negociação no âmbito político. Dados do IBGE e de organizações de representação de classes do setor estimam que os fornecedores participem, atualmente, com apenas 27 % da cana total produzida no país.

Há de se considerar, contudo, que este percentual contém as terras de “acionistas” e de familiares dos usineiros, o que permite afirmar que o número real de fornecedores é menor do que o informado a estes órgãos (BELIK et al. 1998).

A verticalização no complexo sucroalcooleiro é a mais intensa entre todos os complexos agroindustriais brasileiros, e tende a se reforçar a partir da reestruturação produtiva dos anos 90. Isso porque a nova dinâmica concorrencial imposta aos atores sucroalcooleiros exige maior capacidade de aporte de recursos para adequar a lavoura às exigências da colheita mecanizada, assim como maior qualidade da cana produzida. Todo esse processo acaba aumentando o poder de negociação dos usineiros paulistas frente aos fornecedores de cana, que aceitam entregá-la segundo condições definidas pelo segmento industrial.

Além das exigências legais que proíbem a queima da cana, as novas exigências do mercado globalizado também apontam para a necessidade de certificação sócio-ambiental. Com a globalização, as exigências de grupos organizados (ambientalistas e consumidores) acabam por se converter em parâmetros ou até em novos padrões de qualidade. Muitas vezes, as transnacionais utilizam este fato como uma arma adicional de concorrência, fazendo com que novos padrões passem a ser buscados pelas empresas em todo o mundo³³.

Portanto, do ponto de vista produtivo, essas transformações representam a introdução de restrições adicionais aos sistemas de produção anteriormente vigentes, afetando, especialmente, os elos mais fracos da cadeia produtiva, que não conseguem impor sistemas de controle de qualidade e que não possuem recursos necessários para investir no corte mecanizado da cana. Esta situação é agravada à medida que muitas usinas passam a terceirizar suas atividades de plantio, as colheitas passam a ser realizadas em áreas próprias e as terras não mecanizáveis passam a ser vendidas.

Todo esse panorama de luta por recursos de poder faz com que diferenças de negociação e barganha se estabeleçam, já que alguns grupos possuem mais poder que outros, resultando num processo de exclusão dos pequenos e médios fornecedores e dos trabalhadores da rede de poder sucroalcooleira paulista e, conseqüentemente, dos resultados econômicos e políticos.

³³ As exigências da ISO em suas intermináveis versões nada mais são do que a formalização, em nível internacional, dessa busca.

Outra característica importante que marca a década de 90 é a concentração e centralização de capitais na rede sucroalcooleira paulista, conseqüência, em parte, das mudanças e adaptações tecnológicas e organizacionais promovidas pelas empresas do setor. Esse movimento evidencia a importância que tinha o forte apoio estatal ao setor.

De acordo com EID & PINTO (2000), esse processo de centralização de capitais é histórico no setor sucroalcooleiro. Entretanto, torna-se mais intenso na última década, diante da abertura dos mercados, das restrições impostas pela concorrência internacional e do fim do apoio estatal, que leva muitas unidades industriais com dificuldades financeiras à falência, acarretando um processo de fusões e aquisições por outras usinas.

Com o fim do Proálcool e a extinção dos subsídios, com a queda nos preços do açúcar e do álcool em função do aumento de oferta, e com o protecionismo externo dificultando as exportações nacionais, muitas usinas atingem níveis elevados de endividamento³⁴. Tal endividamento, em 1996, atingiu US\$ 5 bilhões apenas no Banco do Brasil. Das 340 usinas existentes no país, 215 deviam a este banco federal (PAIXÃO, 2000).

Além disso, muitas empresas mantiveram a administração familiar hierarquizada, burocrática e pouco profissionalizada e os baixos investimentos em tecnologia (mecanização do corte e colheita, automação industrial etc.), o que afetou sua sobrevivência no novo ambiente competitivo dos anos 90.

De acordo com pesquisa realizada por PINTO (2000, p. 52), somente no Estado de São Paulo 21 usinas fecharam entre as safras 91/92 e 97/98, dentre elas podemos citar: Santa Terezinha, Maluf, Amália, Modelo, Santa Cruz (Cativari), Santo Alexandre, Bom Jesus, Bonfim, Palmeiras, Santa Bárbara, São Geraldo, Adálcool, Baisa, Bela Vista, Copacesp, Lagoa Dourada, Lopes da Silva, Nova Esperança, Pilões, Porto Velho e Tonon.

Esse processo de fechamento de usinas no segmento industrial acaba prejudicando, mais uma vez, os elos mais fracos da cadeia produtiva, ou seja, os fornecedores de cana e os trabalhadores. Por trás das usinas fechadas no Estado de São

³⁴ De acordo com PASSIN (2001), na safra 99/00 algumas unidades industriais possuíam dívidas de curto prazo maiores que o faturamento da safra toda.

Paulo, pode-se estimar uma legião de fornecedores de cana que estão deixando de produzir, reconvertendo as áreas de cana para outras atividades. Por outro lado, a centralização de capitais no ramo industrial aumenta o poder de negociação dos usineiros paulistas frente aos fornecedores de cana, pois amplia a capacidade de aglutinação da classe dos industriais. Assim, os fornecedores acabam aceitando entregar a cana para moagem segundo condições definidas pelo segmento de produção de açúcar e álcool.

No caso das empresas sobreviventes, a estratégia de aquisições constitui-se numa busca por economias de escala, na redução de despesas por meio da integração das estruturas administrativas e de produção e uso racional de terras nas regiões tradicionais, o que acaba trazendo uma nova configuração regional para o complexo.

A revista AGROANALISYS (abril/2003) apresenta os principais casos de incorporações, fusões e arrendamentos ocorridos no complexo sucroalcooleiro a partir da década de 90, cabendo destacar que este processo ocorreu acentuadamente nas safras 1997/98 e 1998/99.

A Usina Santa Eliza, por exemplo, comprou a Usina São Geraldo, com o objetivo de aproveitar a sinergia entre as empresas, já que ambas são da região de Sertãozinho. A operação teve participação do Banco Bradesco, que se tornou acionista das duas empresas. Como as duas usinas estão próximas, a operação de compra tornou possível racionalizar o uso da terra e dos recursos industriais, pois toda a cana da São Geraldo passou a ser moída na Santa Eliza³⁵.

Também na região de Ribeirão Preto, a Vale do Rosário e a Jardest trocaram ações, tendo em vista que já possuíam um grande número de acionistas comuns e já eram comercialmente unidas pela Crystalsev³⁶. Com a operação, as empresas puderam aumentar a eficiência e suas margens de lucro, em função do maior volume de processamento da matéria-prima, da melhor utilização dos equipamentos e da sinergia administrativa.

Outro exemplo de incorporação é do Grupo Cosan/BJ (Costa Pinto de Piracicaba). O grupo estendeu sua atuação para a região de Bauru e Ribeirão Preto

³⁵ Com esta aquisição, otimizou-se o transporte da cana para processamento e formou-se o maior grupo produtor de açúcar do mundo.

³⁶ Um grupo de comercialização formado por algumas usinas paulistas.

através da compra das usinas Serra (de Ibaté) e Diamante (de Jaú), tendo sido pioneira na adoção de parcerias para fornecimento da matéria-prima, terceirização das operações de plantio e colheita de cana em áreas próprias.

Seguindo a tendência do setor, a Usina da Barra arrendou, por um período de 12 anos, a Usina Santa Adelaide (Dois Córregos/SP). Com essa incorporação, a usina elevou sua moagem de cana-de-açúcar para quase 8 milhões de toneladas anuais, sem, no entanto, aumentar sua estrutura logística. Além disso, como estão separadas por uma distância de 25 Km, as duas usinas serão gerenciadas pela mesma equipe administrativa.

Outras operações de fusão e aquisição de usinas sucroalcooleiras ocorridas nos últimos anos são: compra da Usina Ipaussu pela Franco Brasileira Açúcar e Álcool; compra da Benálcool pelo grupo J. Pessoa; compra da Usina Cresciumal pela Coimbra e compra da Usina Guarani pela francesa Béghin – Say.

Estas operações de fusões e aquisições acabam reconfigurando as unidades produtoras e, principalmente, os grupos econômicos presentes no complexo sucroalcooleiro paulista, fortalecendo os interesses e ampliando os recursos de poder daqueles que controlam grande parte da produção nacional de açúcar e álcool.

TABELA 2.16 - Alguns dos maiores grupos econômicos do setor sucroalcooleiro paulista – Safras 91/92 e 97/98.

Grupos Econômicos Nomes	1991/92			1997/98		
	Número de Unidades Produtoras	Produção (1000 TON)	(*) ³⁷	Número de Unidades Produtoras	Produção (1000 TON)	(*) ³⁸
COSAN/BOM JESUS	02	4.479	1,97	06	10.162	3,36
USINA DA BARRA	01	7.028	3,09	02	7.561	2,50
LUIZ/JOÃO OMETTO	03	10.766	4,74	03	12.124	4,01
ZILLO-LORENZETTI	03	8.200	3,61	03	8.830	2,92
MAURÍLIO BIAGI	04	6.741	2,97	05	12.631	4,18
HERMÍNIO OMETTO	02	3.633	1,6	01	3.961	1,31
TOTAL	15	37.847	16,6	20	55.268	18,3

Fonte: PINTO (2000)

Conforme a tabela 2.16, entre as safras 91/92 e 97/98, os 6 principais grupos paulistas adquiriram/incorporaram 5 empresas, o que expandiu a participação

³⁷ Participação do grupo na moagem nacional na safra 91/92, que foi de 227.320 (em 1000 ton.).

³⁸ Participação do grupo na moagem nacional na safra 97/98, que foi de 302.012 (em 1000 ton.).

destes grupos na moagem nacional de cana de 16,6% para 18,3%; acentuando ainda mais a concentração industrial no setor.

Outra consequência do fim da regulação estatal está na participação de empresas transnacionais no setor sucroalcooleiro brasileiro. Estas empresas passaram a adquirir usinas brasileiras, com o objetivo de formar canais de distribuição próprios no país. Como exemplo dessas operações de aquisições, podemos citar a compra da Univalem (de Valparaíso/SP) pela empresa Franco-Brasileira Açúcar e Álcool S.A., uma associação entre o grupo brasileiro paulista Cosan, a francesa Union DAS (terceira maior produtora de açúcar francês) e a *trading* Sucden, também da França. Para o Grupo Cosan, a aquisição da Univalem amplia sua participação no mercado de açúcar orgânico.

Entretanto, ao contrário do que ocorreu com outros segmentos agroindustriais brasileiros – como é o caso do setor de leite e laticínios – que acabou cedendo espaço a grupos internacionais, passando a representar setores quase que totalmente desnacionalizados – a maior parte do setor sucroalcooleiro conseguiu manter-se em mãos de empresários nacionais; que conseguiram se adaptar à internacionalização da economia brasileira ocorrida nos últimos anos.

Podemos concluir, portanto, que a mudança institucional provocada pela desregulamentação do setor na década de 90 fez o diferencial para a rede de poder sucroalcooleira paulista ter uma nova dinâmica, inclusive na questão relacional do poder. Com a emergência da estrutura de oportunidades desregulamentada dos anos 90, a estratégia dos atores produtivos passou a ser a busca por recursos financeiros, organizacionais, tecnológicos etc, a gestão de suas habilidades econômicas e políticas, o aprimoramento de suas rotinas organizacionais e, principalmente, o aprendizado de novas competências que permitam ampliar suas vantagens competitivas e seu poder de negociação no âmbito político.

Verificamos que, apesar dos problemas enfrentados pelo setor na década de 90, este ampliou a produção de seus produtos tradicionais (açúcar e álcool) e consolidou sua posição nestes mercados, conquistou novos nichos a partir de novos produtos, além de ter se modernizado e tornado líder em custos e em avanços tecnológicos.

Tendo caracterizado o ambiente de seleção no qual os atores sucroalcooleiros paulistas competem e adaptam-se, bem como a identificação dos recursos de poder controlados por estes atores, passamos à articulação metodológica proposta neste trabalho, que é a de integrar os aspectos econômicos analisados com os aspectos políticos do setor (do poder de aglutinação, representação e negociação). Esta é a linha mestra do estudo da formação e transformação de uma rede de poder.

2.6 Considerações finais

Os anos 90 constituem-se num divisor de águas para o setor sucroalcooleiro brasileiro. O esgotamento do modelo de intervenção baseado no antigo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), que trouxe o fim do apoio financeiro concedido pelo Estado, dos mecanismos de controle da produção, das formas de comercialização dos produtos sucroalcooleiros e da fixação de preços dos insumos e produtos finais, torna iminente e crucial o processo de adaptação dos atores produtivos que operam nesta agroindústria.

O ponto central deste processo de adaptação é a busca constante por ganhos de competitividade, o que torna-se possível através do aprendizado de novas habilidades e da conquista de recursos de poder relevantes. Nos processos de concorrência, os recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos e constitucionais determinam a posição de uma empresa sobre as outras, influenciando assim seus processos de decisão. Portanto, são estes recursos de poder que as empresas buscam, adotando estratégias que vão desde o emprego de novas tecnologias (como a mecanização no corte da cana e o uso de controle microeletrônico de processos) e de novas formas de gestão, até a busca por fusões e aquisições, por diferenciação do produto e por diversificação da produção.

Estas iniciativas conduzem o setor sucroalcooleiro a um processo de reestruturação agroindustrial, cuja conseqüência é uma mudança completa nas relações entre os atores presentes neste entorno produtivo, o aumento da produção de cana-de-açúcar e dos produtos sucroalcooleiros, o incremento de produtividade agrícola e industrial e a maior utilização dos subprodutos do processo produtivo, acarretando

novas fontes de receita, a redução dos custos de produção e de transação, a melhoria na qualidade dos produtos e dos processos etc.

CAPÍTULO 3

AS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DA REDE DE PODER AGROINDUSTRIAL SUCROALCOOLEIRA PAULISTA E O AVANÇO DA DESREGULAMENTAÇÃO

3.1 Introdução

O presente capítulo tem como objetivo identificar as principais transformações na estrutura de poder sucroalcooleira paulista e nas relações de seus atores produtivos após o processo de desregulamentação do setor, ocorrido ao longo dos anos 90, considerando os antecedentes históricos vinculados às décadas de intervenção estatal da economia brasileira. Este trabalho é possível porque a rede de poder é uma abordagem da linha de análise do institucionalismo histórico, em que os processos de mudanças organizacionais ocorrem sob alterações das instituições. Assim, é possível identificar e analisar as mudanças nas ações ou estratégias dos atores e em suas relações a partir das alterações das regras, normas e convenções de um determinado setor (produtivo ou não produtivo).

Embora somente na década de 60 tenha surgido no Brasil uma política agrícola propriamente dita, nos anos 30 o setor sucroalcooleiro já contava com o forte intervencionismo estatal, o que contribuiu sobremaneira para promover o desenvolvimento deste setor. Através do Instituto do Açúcar e do Alcool, o Estado regulava praticamente todos os aspectos deste segmento produtivo, desde a fixação de cotas de produção e de preços até a concessão de recursos financeiros para os agentes privados.

Com a adoção de uma política horizontal e distributiva a partir de 1964, baseada na concessão de elevados volumes de crédito rural a juros subsidiados visando modernizar a agricultura brasileira, intensificou-se ainda mais as ações do Estado sobre o setor sucroalcooleiro. Nesse contexto, que vai até fins da década de 70, o principal resultado obtido foi a expansão da produção e da produtividade no setor, viabilizando um maior volume de exportações de açúcar. É durante esta fase do desenvolvimento agrícola brasileiro (denominada de modernização compulsória) que esteve situado o

período de maior intervenção estatal sobre o setor, com a criação do Proálcool. A formulação dessa política pública, especificamente sucroalcooleira, resultou da articulação de interesses entre seus principais atores produtivos, ocupando o Estado (e suas agências) a posição central no processo decisório da rede de poder estabelecida neste período (definindo regras, normas e procedimentos). O Estado assumiu também o papel de coordenador das ações empreendidas pelos atores individuais e coletivos.

Mas isso não continuou na década de 90. Com as crises fiscal e política do Estado brasileiro, que resultou no fim do apoio financeiro concedido aos atores privados e dos instrumentos de controle da produção e dos preços, as articulações entre os atores individuais sucroalcooleiros do Estado de São Paulo foram modificadas. A partir do início do processo de desregulamentação sucroalcooleiro, cresceu o poder de aglutinação da associação que representa os interesses dos industriais e, também, da associação que representa os fornecedores de cana-de-açúcar. Este movimento significa que apurar o poder de negociação dessas organizações levará ao entendimento da nova orquestração de interesses sucroalcooleiros que começou a se configurar no Estado de São Paulo. Como serão verificadas, a participação de parlamentares no processo de elaboração das políticas setoriais, a criação do sistema de pagamento da cana chamado de Consecana e a formação dos grupos de comercialização de açúcar e álcool a partir do final dos anos 90, são aspectos que apontam para transformações na estrutura de governança sucroalcooleira do Estado de São Paulo.

Além desta introdução, a estrutura do capítulo consta de dois itens. O item 2 identifica os principais aspectos do processo de consolidação da rede de poder sucroalcooleira paulista, que se dá entre 1930 e 1989 (período de intervenção estatal). A apresentação destes antecedentes históricos permitirá mostrar que muitos desafios encontrados pelos atores sucroalcooleiros nos dias de hoje estão enraizados nas instituições passadas, como na dependência da rotina empresarial na fase do Proálcool, nas relações de caráter paternalista e na centralidade e coordenação sucroalcooleira executada pelo Estado. A dificuldade de aglutinar interesses em uma organização, de coordenar as ações dos agentes produtivos e as diferenças de poder de negociação entre industriais e fornecedores de cana são características verificadas desde a formação da rede política sucroalcooleira paulista, ainda na década de 30. Pretende-se mostrar,

também, que importantes movimentos ocorreram na era do corporativismo brasileiro (entre 1930 e 1974), e que durante o período de funcionamento do Proálcool (entre 1975 e 1989), uma rede onde o Estado centralizava a distribuição dos recursos e o gerenciamento da rede foi cristalizada (*embeddedness*).

O terceiro e último item apresenta as metamorfoses nos interesses, nas relações de poder dos atores e na estrutura de governança sucroalcooleira após o processo de desregulamentação do setor, ocorrido ao longo dos anos 90. Nesta análise, o destaque é para o processo de adaptação dos atores a uma nova estrutura de oportunidades produtiva e institucional, onde a formação de arranjos e as articulações políticas e econômicas entre os atores privados se intensificam, basicamente quando questões de interesse comum do setor são tratadas. Este capítulo se encerra com as considerações finais.

3.2 As décadas sucroalcooleiras de intervencionismo estatal e a constituição de uma rede paternalista durante o período do Proálcool

A intervenção estatal sobre o setor sucroalcooleiro foi intensa a partir da década de 30. Com criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Estado passou a conduzir os mecanismos de governança sucroalcooleiros, utilizando-se de vários instrumentos de política para controlar todos os aspectos desse setor produtivo. Com o objetivo de equilibrar a produção e o consumo do açúcar (principal produto) e assegurar a rentabilidade ao setor, o IAA adotou um conjunto de ações, dentre as quais destacam-se: 1) o estabelecimento de cotas de produção para cada usina e para cada fornecedor; 2) a fixação dos preços da cana e de seus subprodutos; 3) a determinação de regras para a comercialização dos produtos, inclusive com controle das exportações de açúcar; 4) a proibição da montagem de novas usinas sem autorização do Instituto; 5) a regulação das transações de compra e venda da cana entre usinas e fornecedores e, 6) o financiamento das safras de usinas e fornecedores.

Esse modo de regulação estatal, baseado no forte intervencionismo e nos elevados volumes de crédito subsidiado, promoveu o desenvolvimento sucroalcooleiro brasileiro. A intervenção do Estado foi criando, no Estado de São Paulo, indiretamente, as condições necessárias para a ampliação e modernização de suas usinas (QUEDA,

1972). Neste quadro institucional é que o Estado de São Paulo vai torna-se o principal produtor de açúcar na década de 50. Por exemplo, a política do IAA exigia que os usineiros paulistas se equipassem melhor, e não gastassem seus recursos com aquisição de terras. Ao defender os preços do açúcar, através da retirada dos excedentes do mercado, o governo criava as condições necessárias para a acumulação de capital. Nesta época, o parque produtor sucroalcooleiro paulista era bem menor que o nordestino (RAMOS, 1983). Além disso, apesar de o número de fornecedores de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo até a década de 40 ser muito pequeno, a criação do Estatuto da Lavoura Canavieira³⁹, em 1941, beneficiou indiretamente a expansão da produção paulista. Isso porque evitou que surgissem conflitos entre as classes de usineiros e fornecedores. Outro aspecto positivo do Estatuto da Lavoura Canavieira para a expansão paulista foi o fato de que, ao limitar o avanço das usinas na atividade agrícola, os industriais foram compulsoriamente levados a investir o grosso de seus recursos na atividade industrial (QUEDA, 1972).

Portanto, com as medidas de política setorial açucareira adotadas entre as décadas de 30 e 40, realizavam-se, indiretamente, os interesses dos industriais paulistas.

Como mencionado acima, a figura do fornecedor de cana em São Paulo era praticamente inexistente, com exceção da região de Piracicaba, onde existiam pequenos e poucos fornecedores. Nas regiões de Araraquara, Ribeirão Preto e Jaú, a maior parte das usinas pertencia a antigos fazendeiros do café, que utilizavam cana de áreas próprias. O que existia nestas regiões eram “lavradores da cana”, que viviam sob o regime de colonato (vindo do café) e não corriam o risco agrícola, como é o caso do fornecedor de cana⁴⁰. Conforme GNACCARINI (1972, p. 11), somente após a criação do Estatuto da Lavoura Canavieira, em 1941, é que os fornecedores de cana tornaram-se numerosos em São Paulo, pois a legislação garantia as condições mínimas de proteção e

³⁹ Essa legislação resultou da pressão de fornecedores de cana nordestinos (que detinham recursos políticos) e também da orientação política do governo Vargas, que pregava o desenvolvimento equilibrado entre as classes sociais como ponto de apoio de seu governo. Dentre as principais medidas dessa legislação podemos destacar: 1) conceituação e legalização da figura do fornecedor de cana; 2) instituição do cadastro de fornecimento e de uma cota para cada fornecedor, garantindo sua moagem; 3) estabelecimento das condições de fornecimento e da forma de pesagem da cana; 4) estabelecimento de normas para litígios entre as classes; 5) fixação de preços da cana e, principalmente, 6) limitação da cana própria de usinas em 60% da cana total moída (RAMOS, 1983, 1999 e SZMRECSÁNYI, 1979).

⁴⁰ Como os lavradores cultivavam a cana em terras dos fazendeiros de café, os prejuízos de quebra de safra e de preços recaíam sobre estes fazendeiros.

sobrevivência dessa categoria. É neste contexto que surgiram as primeiras associações regionais de fornecedores de cana, como é o caso da Associação de Capivari (em 1942) e a de Piracicaba (em 1943), mesmo que na mesma época já houvesse a representação formal e horizontal da classe dos produtores rurais através da Faresp (Federação das Associações Rurais do Estado de São Paulo).

Ainda na década de 40, fatores externos mudaram as diretrizes da política do IAA e o rumo da intervenção no setor, que passou a privilegiar os interesses industriais paulistas, através da expansão de sua produção. Com o advento da Segunda Guerra Mundial e o fechamento dos mercados europeus e a redução nas importações americanas, as exportações de açúcar tornaram-se gravosas. A saída seria voltar a produção para o mercado interno, especialmente para a região Centro-Sul, em franco crescimento devido ao processo de urbanização e industrialização brasileiro (SZMRECSÁNYI, 1979). Entretanto, a própria guerra dificultava o abastecimento do Centro-Sul com o açúcar nordestino, devido ao risco no transporte marítimo em função de ataques submarinos. Assim, o abastecimento do mercado interno ficou interrompido, obrigando o IAA a tomar medidas que permitissem a expansão da produção no Centro-Sul. Dentre as medidas mais importantes podemos destacar a liberalização do regime de cotas e a permissão para montagem de novas usinas, sobretudo em São Paulo. De imediato, as usinas a serem montadas deveriam ser pequenas (com capacidade até 400 sacos de açúcar/ano), para não prejudicar ainda mais os produtores nordestinos.

Portanto, num primeiro momento, além da instituição do Estatuto da Lavoura Canavieira e de seu benefício indireto, são fatores externos (crises e guerras) que direcionam as políticas setoriais aos interesses dos usineiros paulistas. Contudo, a partir da segunda metade dos anos 40, foi o elevado poder de negociação dessa classe que conduziu a política sucroalcooleira a seu favor. O poder de negociação da Associação dos Usineiros Paulistas (criada em 1932) elevou-se porque a organização conseguiu aglutinar a quase totalidade das usinas do Estado de São Paulo (um recurso político), porque os interesses de seus membros eram homogêneos (objetivando a expansão da produção paulista frente ao nordeste) e, principalmente, porque conseguiram adquirir recursos de poder relevantes. Os principais eram: a) utilização de variedades de cana resistentes ao mosaico, às geadas e ricas em sacarose, desenvolvidas

na Estação Experimental de Piracicaba (recursos tecnológicos); b) interação com a indústria de equipamentos, principalmente com o Grupo Dedini (recurso organizacional); c) baixo custo de comercialização e transação, em função da proximidade com o mercado consumidor interno (recurso organizacional); d) integração vertical para trás, retendo grande parte dos lucros da atividade agrícola e reduzindo a dependência de fornecedores (recurso organizacional); e) integração vertical para frente, retendo os ganhos de refinação e mercado de trabalho organizado, herdado do período cafeeiro (recursos organizacionais) e f) recursos financeiros recebidos do Estado via IAA.

Além disso, em função das pressões e do elevado poder de negociação dos usineiros paulistas, em 1946, o IAA fixou a cota de produção nacional com base nas exigências de consumo de cada Estado⁴¹. Ou seja, estavam dadas as condições legais para a expansão do número de usinas em São Paulo (RAMOS, 1983, p.17). De acordo com dados desse mesmo autor, o Estado de São Paulo terminou os anos 40 com o dobro do número de usinas que possuía ao término da guerra.

De modo geral, a categoria dos fornecedores de cana do Estado de São Paulo não foi beneficiada com essa medida estatal de 1946, pois o governo autorizou as usinas já existentes a ampliarem sua produção com base na cana própria, desde que constatada a incapacidade de produção dos fornecedores. Para as novas unidades, não havia impedimento para que os donos de terra se tornassem produtores de açúcar (produção integrada). Portanto, a separação entre a atividade agrícola e a industrial, pregada pelo Estatuto da Lavoura Canavieira (ELC), era flexibilizada (RAMOS, 1999). Segundo a argumentação de QUEDA (1972), a pulverização dos fornecedores paulistas de cana reduzia o poder de pressão da categoria e impedia que tornassem a lei do ELC efetiva. Segundo o autor, esta legislação foi algo dado, mas não conquistado pela categoria, o que faz uma grande diferença.

A década de 50 foi marcada pelo crescimento da demanda interna de açúcar, devido à industrialização e urbanização do país, sendo que os usineiros paulistas continuam pressionando o IAA para elevação de suas cotas. Em 1957, os interesses dessa categoria efetivaram-se quando o IAA elevou a produção global do país, fixando a

⁴¹ Antes desse decreto, a região Nordeste era responsável por 60% da produção nacional e o Centro-sul ficava com os 40% restantes.

cota à produção alcançada por cada usina entre as safras 51/52 e 56/57, ou seja, tomando como base um período de máxima produção do setor paulista. Com estas medidas, nas safras 1951/52 São Paulo igualou a produção a Pernambuco e, em 1953/54, superou-a.

A partir dos anos 60 e 70, a regulação estatal intensificou-se na maioria dos segmentos agropecuários brasileiros. Através do programa de modernização compulsória da agricultura, implementado a partir de 1964, o Estado passou a disciplinar praticamente todos os aspectos da política agrícola (BELIK & PAULILLO, 2001)⁴².

O crescimento agropecuário, nessa fase, foi respaldado pela sua articulação com a indústria de bens de produção agrícola e, posteriormente, com a agroindústria processadora, marcando o início do processo de constituição dos principais complexos agroindustriais brasileiros (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

Através do fornecimento de crédito subsidiado, do acesso às políticas de preços mínimos e de estoques reguladores e da adoção de pacotes tecnológicos, pretendia-se transformar a agricultura tradicional (um setor autárquico) em uma agricultura industrializada (integrada ao restante da economia), o que em última instância favoreceu as exportações do país e criava mercado interno para a internalizada indústria de bens de capital para a agricultura.

No caso sucroalcooleiro, a intervenção estatal intensificou-se ainda mais nas décadas de 60 e 70. No bojo das políticas da modernização compulsória agrícola, as seguintes medidas foram adotadas pelo Estado no sentido de tornar a produção de açúcar de cana mais competitiva:

a) Em 1965, alterou-se a forma de estabelecer o preço da tonelada de cana. Esse preço foi desvinculado do preço do açúcar e do álcool e do rendimento industrial e passou a basear-se nos custos de produção da cana, mais uma parcela variável de acordo com o teor de sacarose (grau de pureza). Com essa medida, a qualidade da cana, do açúcar e o rendimento industrial poderiam ser melhorados.

⁴² BELIK, W; PAULILLO, L. F. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, S. (Org.) Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. Da Universidade, 2001. p. 95-120.

Essa mudança beneficiou os industriais em detrimento dos fornecedores. Isso porque os primeiros conseguiam custos de produção da cana própria mais baixos que os custos da cana de fornecedores (RAMOS, 1983, p.137). Conforme o mesmo autor, essa medida representou o fim da figura do fornecedor idealizado no Estatuto da Lavoura Canavieira, deixando à sorte os pequenos e médios fornecedores.

b) Em 1971, o Estado concedeu um pacote de incentivos e benefícios para estimular a modernização, fusão, incorporação e realocação de usinas em todo país. Portanto, conforme RAMOS (op cit., p. 298), através da geração de economias de escala e de economias externas, proporcionadas pela realocação das usinas em áreas de ecologia e de infra-estrutura mais favoráveis, o Estado e os industriais efetivariam seus interesses, ou seja, ampliariam a capacidade de exportação do açúcar. Essas medidas foram financiadas com recursos do FEE⁴³ (Fundo Especial de Exportação), em condições extremamente favoráveis para as empresas: juros subsidiados, 10 anos para pagar o empréstimo, 3 anos de carência e ausência de correção monetária.

Do lado dos fornecedores, o Estado também incentivou a incorporação de cotas às já existentes, assim como concedeu crédito para a expansão da área plantada e para a aquisição de fertilizantes. Entretanto, conforme a tabela 3.18, os industriais foram mais beneficiados que os fornecedores na distribuição dos recursos do FEE, acentuando o distanciamento entre os atores produtivos sucroalcooleiros paulistas.

⁴³ O saldo desse fundo era formado pela diferença entre o preço conseguido nas exportações de açúcar e o preço pago aos produtores internos desse produto.

TABELA 3.17 - Aplicações do Fundo Especial de Exportação até o final do ano de 1977

FINALIDADE	NORTE/ NORDESTE	CENTRO -SUL	BRASIL
Incorporação de cotas de fornecedores	100	213	313
Fusão, realocação e incorporação de usinas	2.037	1.346	3.383
Plano de equalização de preços	2.026	-	2.026
Modernização de usinas	2.774	3.940	6.714
Subsídio de juros nos financiamentos de entresafra e de expansão de lavouras	150	150	300
Financiamento de máquinas e implementos às cooperativas de fornecedores de cana	272	348	620
Reforço de capital de giro às cooperativas de produtores de açúcar	1.185	990	2.175
Reforço de capital de giro às cooperativas de fornecedores de cana	386	466	852
Reforço da infra-estrutura de exportação	365	-	365
Programa nacional de melhoramento de cana de açúcar	119	119	238
Subsídio preço consumidor	1.807	2.982	4.789

Fonte: RAMOS (1983, p.212).

c) Em 1973, um decreto do governo reforçou e facilitou ainda mais a concentração de capitais (agrícola e comercial) no setor sucroalcooleiro, pois desvinculou as cotas de fornecimento do fundo agrícola (medida que vigorou desde o ELC). Para RAMOS (1983, p. 197) e QUEDA (1972, p. 135), a vinculação da cota ao fundo agrícola, e não à pessoa do proprietário, foi o elemento fundamental para que os pequenos e médios fornecedores pudessem subsistir.

Portanto, as medidas de política pública adotadas pelo Estado nas décadas de 60 e 70 acabaram excluindo os pequenos e médios fornecedores. Nesta década, muitos fornecedores de cana, descapitalizados, abandonaram o plantio, mudando de atividade ou arrendando e vendendo terras para as usinas.

As atuações das organizações de interesses sucroalcooleiros nas décadas de 60 e 70 refletiram o movimento de conflito entre os usineiros e fornecedores de cana, em torno dessa concentração de terras e de capitais. As demandas dos grupos de interesses eram dirigidas ao Conselho Deliberativo do IAA, formado por membros das diversas organizações sucroalcooleiras, e este órgão intermediava os conflitos

existentes. Como tratava-se de uma rede política fortemente regulada pelo Estado, as organizações tinham condições de intervir para que seus interesses fossem executados, de forma a beneficiá-las (RODRIGUES, 1995, p. 36).

Até então, a categoria dos usineiros paulistas tinha conseguido engajar o Estado na defesa de seus interesses particulares, em função, principalmente, dos recursos de poder que possuíam. A partir dos anos 60 e 70, o poder de negociação da Associação dos Usineiros de São Paulo eleva-se ainda mais. Parte em função da concentração industrial ocorrida, que facilitou a aglutinação de interesses, e parte devido à criação da Copersucar (Cooperativa dos Produtores de Açúcar do Estado de São Paulo). As duas organizações mantinham relações estreitas (com semelhança de presidentes e diretores), embora à primeira coubesse a representação política da classe e à segunda, a função comercial. Entretanto, a Copersucar facilitava a representação da Associação dos Usineiros, legitimando-a no âmbito do IAA.

Quanto à representação dos fornecedores de cana, era a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp) que ocupou o espaço de interlocutora no âmbito do IAA na década de 60. Entretanto, como era uma organização de caráter geral (representando todo o empresariado rural), a Faesp não conseguia atender suficientemente às especificidades sucroalcooleiras, detendo apenas a representação “formal” da classe, delegada pelo poder público. Apesar de ter acesso a várias comissões e órgãos governamentais, a entidade não participava da elaboração da política agrícola. Era mais uma colaboradora do Estado que uma defensora dos interesses dos agricultores sucroalcooleiros (KAUFMAN, citado por RODRIGUES, 1995, p. 92).

Neste contexto, onde a representação formal da classe dos fornecedores era dada pela Comissão Técnica da Cana de Açúcar da Faesp (CT Faesp), a própria atuação do Estado estimulava o processo de articulação de interesses e troca de recursos de poder entre os atores sucroalcooleiros, dando origem a uma estrutura institucional corporativista. Esta estrutura era caracterizada pela presença de organizações gerais reconhecidas pelo Estado, que lhes concedia monopólio de representação, estrutura altamente formalizada, com fronteiras fechadas, elevada centralidade nas decisões nas

mãos do IAA, relações altamente ordenadas e estáveis entre os atores (WAARDEN, 1992).

Mas este quadro institucional foi modificado a partir dos anos 60. Ações governamentais como a criação do Planalsucar em 1970 e de várias estações agronômicas para a pesquisa e desenvolvimento da cana em São Paulo, os incentivos às fusões e aquisições das usinas e das cotas de fornecimento e o estímulo à criação de organizações com representatividade específica por produto, acabaram por desencadear uma nova estrutura de governança para as relações de poder sucroalcooleiras paulistas.

A criação da Orplana (Organização dos Plantadores de Cana de São Paulo), em 1976, evidenciou esse movimento. A organização surgiu com o objetivo de aglutinar os fornecedores de cana paulistas, antes representados por associações regionais dispersas pelo Estado de São Paulo.

De acordo com RODRIGUES (1995, p. 113), a atuação da Orplana junto ao governo era bastante restrita, similar à da CT Faesp, resumindo-se em reivindicar o cumprimento da legislação que regulamentava a relação entre os agentes sucroalcooleiros⁴⁴ (como o Estatuto da Lavoura Canavieira).

Estes fatores apontavam para uma mudança na estrutura de governança sucroalcooleira. Entretanto, persistia a separação dos interesses das categorias de fornecedores (Orplana) e industriais (Associação dos Usineiros de SP), com intensificação dos conflitos entre estas categorias, após do advento do Proálcool.

A década de 70 marcou o período de maior intervenção estatal sobre o setor sucroalcooleiro brasileiro, com a formulação de uma política pública específica para este setor – o Programa Nacional do Álcool (Proálcool). A elaboração dessa política resultou da articulação de interesses entre os principais atores produtivos sucroalcooleiros, ocupando o Estado (e suas agências) a posição central no processo decisório estabelecido neste período.

Embora o surgimento do Proálcool tenha marcado uma nova fase no Estado de São Paulo em termos produtivos, em função do aumento da produção de

⁴⁴ Principais reivindicações da CT FAESP junto ao IAA: 1) fazer com que a revisão de cotas de fornecimento fosse realmente feita de 3 em 3 anos; 2) fiscalização da medida do teor de sacarose pelas usinas; 3) problemas de atraso e falta de pagamentos da cana; 4) conflitos quanto ao preço da cana; 5) divergências entre custos de produção estimados pela FGV (oficial) e o estimado pela ORPLANA; 6) cumprimento do nível de preços, uma vez já fixados (GNACCARINI, 1972).

álcool anidro e hidratado, foi no plano institucional e nas relações de poder que ocorreram as grandes mudanças. Foi neste período que deu-ser o enfraquecimento do IAA – após 40 anos na regulação do setor – e a cisão de interesses dentro do grupo dos industriais paulistas.

Diante da forte baixa nos preços externos do açúcar⁴⁵, em decorrência da retração da demanda mundial e da estimativa de super oferta, as exportações brasileiras do produto tornaram-se gravosas. Além desse quadro negativo para o açúcar, a primeira crise do petróleo deteriorou as condições macroeconômicas brasileiras, sobretudo as contas externas e a inflação, colocando a necessidade de criar combustíveis alternativos para substituir a gasolina.

Neste contexto, o interesse do Estado (e de suas agências) era o de resolver o déficit no balanço de pagamentos causado pela crise do petróleo já que, nesta época, cerca de 80% do petróleo consumido internamente era importado. Por outro lado, os industriais paulistas (representados pela Copersucar) reivindicavam medidas que permitissem “desovar” os elevados estoques de açúcar que tinham acumulado ao longo dos anos 70, estoques estes viabilizados pelos maciços investimentos na expansão da capacidade produtiva através de programas estatais como o Planalsucar e o Plano de Racionalização da Agroindústria Canavieira⁴⁶. Outro ator relevante neste contexto do país era o setor de máquinas e equipamentos para destilarias e usinas, que tinha como interesse a continuidade do crescimento na demanda por seus produtos, iniciada no final da década de 60. Quando ocorreu o segundo choque do petróleo, em 1979, a indústria automobilística (representada pela Anfavea) também se integrou à rede de poder sucroalcooleira, já que o aumento do preço do petróleo colocava em xeque a estabilidade da demanda por seus produtos.

Foi neste ambiente institucional criado nos anos 70 que o Estado tornou-se o agente mais importante do desenvolvimento do setor, assumindo as funções de planejamento, comercialização e mediação dos conflitos privados. Este forte intervencionismo pautou-se na ampla disponibilidade de recursos públicos e no regime

⁴⁵ Os preços do açúcar caíram de US\$ 29,9 / tonelada, em 1974, para US\$ 20,6, em 1975.

⁴⁶ Através do Planalsucar e do Plano de Racionalização da Agroindústria Canavieira, o Estado concedia um pacote de incentivos para aumentar a produtividade das atividades agrícolas e industriais sucroalcooleiras. Para mais informações sobre estes programas, consultar RAMOS (1983) .

autoritário da época, que facilitava a centralização do poder de decisão nas mãos do governo e de suas agências.

Esta autonomia e centralização do poder de decisão nas mãos do Executivo, tendo o Legislativo e o Judiciário papel reduzido, não impediram as disputas dentro do próprio governo (entre seus ministérios) pelo controle do programa do álcool. Em função destas disputas, formou-se uma estrutura decisória bastante complexa e fragmentada, com a existência de vários centros de decisão (um centro de decisão para os assuntos referentes à produção, outro para as questões de comercialização, outro para tratar da alocação dos recursos etc), o que num primeiro momento, dificultava o processo de constituição do arranjo institucional, já que os atores privados não sabiam para onde canalizar suas demandas (SANTOS, 1993). Entretanto, na segunda fase do programa (iniciada em 1979), promoveu-se uma separação clara entre a formulação e a execução da política, através da criação da Comissão Executiva Nacional do Álcool (Cenal), facilitando o direcionamento das demandas e o próprio processo decisório.

Os atores privados tiveram participação restrita no processo de decisão durante o Proálcool, devido à capacidade fiscal e de controle político do Estado no setor. Mesmo assim, estes atores se articulavam estrategicamente para obter recursos de poder e conseguir acesso aos centros de decisão, formando arranjos institucionais em torno de questões específicas.

A representação dos interesses dos industriais e fornecedores dava-se pelas vias formais, ou seja, através da participação na Comissão Executiva do IAA, mas também eram verificados contatos informais junto ao Estado, conforme defende SANTOS (1993), o que enfraqueceu o poder de aglutinação e de representação do IAA. Ou seja, a Copersucar muitas vezes prescindia do IAA (canal formal) e dirigia suas demandas diretamente aos centros de decisão estatais. A cooperativa também representava seus interesses através de pronunciamentos e matérias pagas na imprensa, fazia discursos em fóruns públicos e divulgava estudos técnicos. Portanto, durante o funcionamento do Proálcool, as negociações sobre as políticas a serem implementadas davam-se através de canais formais e informais de acesso, existindo certa cooperação e coordenação na formação política, embora as relações muitas vezes fossem conflituosas. Ainda de acordo com SANTOS (1993), os principais atores da rede política construída

nesta fase não tinham queixas quanto ao Proálcool, permitindo a formação de um arranjo institucional capaz de acomodar os interesses representados e em disputa.

A política do Proálcool dividiu-se em duas fases: a 1ª fase deu-se entre 1975 e 1979, com a adoção de medidas para estimular a produção do álcool anidro (misturado à gasolina) e a segunda fase, entre 1979 e 1989, com medidas voltadas para incentivar a produção e o consumo do álcool hidratado (combustível). Na primeira fase, os principais instrumentos de política pública utilizados pelo governo foram os incentivos ao produtor, através de financiamento agrícola e industrial e a garantia de compra do álcool pelo IAA. Durante a segunda fase do programa, reforçou-se o apoio estatal, com medidas voltadas para estimular o consumo do álcool hidratado. Dentre estas medidas podia-se destacar: 1) a redução na paridade álcool – gasolina; 2) a garantia de que o preço máximo do álcool seria de 36% do preço da gasolina; 3) abatimento de 50% na Taxa Rodoviária Única; 4) isenção de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para táxis movidos a álcool (recurso constitucional); 5) abatimento de 5% no IPI para carros a álcool e a isenção de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços) e do Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos (também são recursos constitucionais). Portanto, era o Estado quem concedia e distribuía recursos financeiros aos atores sucroalcooleiros privados, principalmente aos industriais paulistas.

Conforme dados apresentados por BELIK (1992), entre 1978 e 1982 foram realizadas transferências líquidas aos produtores sucroalcooleiros (industriais e fornecedores) da ordem de US\$ 1,9 bilhões, além das subvenções (diferencial de preços entre o álcool e a gasolina transferido aos consumidores de carros a álcool). Com essas medidas estatais, realizaram-se os interesses dos 4 principais atores da rede sucroalcooleira paulista.

O governo federal conseguiu atingir certos objetivos que lhe eram prioritários. Através do aumento da produção do álcool as importações de petróleo reduziram-se drasticamente, resolvendo o problema do déficit na balança de pagamentos brasileira, atendendo, portanto, aos anseios do governo, embora na década de 80 o preço deste produto já tivesse voltado aos patamares normais. Os industriais continuaram a efetivar os seus interesses, na medida em que o Proálcool representou a

abertura de um novo mercado para o setor, e o melhor, sem concorrência direta com outros países, num período de depressão das cotações do açúcar e de existência de capacidade produtiva ociosa. Como as políticas do Proálcool incentivaram grandes escalas de produção, a indústria de equipamentos para usinas e destilarias também se beneficiavam, especialmente as grandes empresas com capacidade de produzir grandes instalações. Além disso, o programa contribuiu para que o segmento de bens de capital sucroalcooleiro desenvolvesse sua própria tecnologia. Os interesses da indústria automobilística também acabaram atendidos através do Proálcool, já que este programa representou a abertura de um novo mercado automotivo para o setor.

O advento do Programa Nacional do Álcool acabou expondo as contradições internas do setor sucroalcooleiro, na medida em que promoveu disputas entre as agências burocráticas pelo controle do programa e expôs conflitos quanto às questões de seu funcionamento. Enquanto o IAA defendia que a produção de álcool deveria dar-se em destilarias autônomas, localizadas fora das áreas açucareiras tradicionais, a Copersucar lutava pela modernização e ampliação das destilarias anexas já existentes e pela instalação de novas destilarias às usinas que não as possuía (MORAES, 2000, p. 64-65). Por trás da posição do IAA estava o interesse de evitar que as usinas desviassem a cana destinada à produção de açúcar para a produção de álcool, conforme sua conveniência. Com essa medida, o Instituto garantia a continuidade das exportações de açúcar e a receita do Fundo Especial de Exportação, sua principal fonte de recursos financeiros.

Contudo, em função da Copersucar apresentar os recursos de poder mais relevantes nos anos 70 (como pode ser verificado na tabela da página 111), conferindo-lhe reputação e legitimidade para mudanças e busca de incentivos, o resultado político beneficiou esta organização, tendo o Estado, inicialmente, autorizado a produção do álcool em destilarias anexas. Portanto, mais uma vez o IAA saiu enfraquecido na disputa de poder.

Outros acontecimentos, nesta época, contribuíram para o enfraquecimento político e perda de poder de regulação do IAA: a) com a produção de álcool dando-se em destilarias anexas, as usinas reduziram a produção e exportação de açúcar, esgotando os recursos do Fundo Especial de Exportações (FEE), que

financiavam as atividades do IAA; b) como a abrangência do setor passou a ser maior, tratando agora de questões energéticas, foram criadas novas agências governamentais – abertas aos novos interesses – tornando o IAA obsoleto (BELIK, 1992, p. 169); c) em função das pressões da Copersucar contra a estatização completa do álcool, e da falta de recursos e infra-estrutura do IAA para dar conta do escoamento desse produto, o IAA perdeu o monopólio de comercialização do álcool; d) finalmente, a coordenação do Proálcool ficou a cargo de uma Comissão Interministerial Permanente (composta por representantes dos Ministérios da Fazenda, Agricultura, Indústria e Comércio, da Petrobrás e do Ministério das Minas e Energia), saindo o IAA enfraquecido.

A partir desse momento, o IAA ficou apenas com a responsabilidade de receber propostas de financiamento para modernização, ampliação ou instalação de destilarias e encaminhar ao Conselho Nacional do Álcool; estabelecer preços de paridade para o álcool carburante e para fins industriais; estabelecer as especificações técnicas para o álcool de qualquer origem e para o mel residual e receber inscrições de destilarias (MORAES, 2000, p. 67). Portanto, com o esgotamento de seus recursos financeiros (via FEE) e políticos (redução do poder de aglutinar e representar os industriais e os fornecedores), o único recurso de poder que restou ao IAA foi o tecnológico, ou o de conhecer a técnica produtiva da cana e de seus subprodutos, acumulado durante os 50 anos que atuou como agência reguladora sucroalcooleira.

Embora, num primeiro momento, o Estado tenha autorizado somente a instalação de destilarias anexas (voltadas principalmente para a produção do álcool anidro), o medo do governo de não atingir a meta de produção de álcool (que era de 3 bilhões de litros) fez com que liberasse a instalação de destilarias autônomas em 1975. Conforme dados apresentados por BELIK (1992, p. 161), em 1979, apenas 5% da produção de álcool vinha de destilarias autônomas, contra um percentual de 50% em 1988.

Para representar os interesses das destilarias autônomas que estavam surgindo foi criada, em 1975, a Sopral (Sociedade dos Produtores de Álcool de São Paulo). Esta entidade nasceu com considerável poder de aglutinação e representação, já que englobava também algumas usinas relevantes (do ponto de vista da produção) que se desligaram da Copersucar, como é o caso da Vale do Rosário, Esther, Nova América,

Santa Eliza, Santa Lydia, Maluf, Maracaí, Itaiquara e São Bento, além de destilarias de outros Estados. Entrevistas realizadas com especialistas do setor revelaram que a Sopral detinha cerca de 30% da produção paulista de cana e possuía canais próprios de representação junto ao governo e suas agências, principalmente junto à Assessoria Técnica da Comissão Nacional de Energia e junto à Câmara de Comércio Exterior (CACEX). No âmbito privado, a Sopral buscava alianças com a indústria automobilística para viabilizar a produção de carros a álcool, já que seu principal interesse era a expansão da produção do álcool hidratado.

Outras associações regionais, consideradas como braços da Sopral, com baixa representatividade e fraco poder de aglutinação também surgiram no final dos anos 70 e início dos anos 80, como é o caso da ADA (Associação das Destilarias Autônomas), da UDOP (União das Destilarias Autônomas do Oeste Paulista), da Copacesp (Cooperativa dos Produtores de Aguardente de Cana e Álcool do Estado de São Paulo), da Sucresp (Associação das Indústrias Sucroalcooleiras do Estado de São Paulo) e da Associação dos Independentes de São Paulo, todas representando os interesses das destilarias autônomas de álcool.

Portanto, a criação do Proálcool representou uma mudança no ambiente organizacional privado, com o fim da unicidade da ação coletiva industrial. Até 1975, a Copersucar era a entidade que representava os interesses dos industriais paulistas, embora, em seus estatutos, os objetivos de atuação da organização fossem apenas comerciais. O fato é que a Copersucar e a Associação dos Usineiros de São Paulo (criada em 1932 para fazer a representação política da categoria) mantinham relações estreitas, com presidentes e diretores em comum, sendo que a Copersucar possuía habilidade de articulação institucional no âmbito do IAA, o que facilitava sua capacidade de negociar e influenciar a realização das políticas sucroalcooleiras.

Com o advento do Proálcool e da Sopral, os interesses dentro da rede de poder sucroalcooleira paulista tornam-se heterogêneos e dispersos, pois a partir desse momento parte dos industriais defendia os interesses do álcool hidratado

(principalmente as destilarias autônomas) e parte defendia os interesses do álcool anidro⁴⁷ e do açúcar (caso dos usineiros tradicionais pertencentes a Copersucar).

Com o passar dos anos, a Sopral foi aglutinando outras unidades industriais que faziam parte da Copersucar (como é o caso da Usina da Barra, Costa Pinto, Santa Bárbara e Monte Alegre), pois esta entidade foi enfraquecendo-se ao longo dos anos 80, em função de muitas usinas terem criado canais de comercialização próprios para seu açúcar. Neste contexto, à medida em que a Copersucar perdia poder de mercado, a Associação de Usineiros do Estado de São Paulo perdia poder de negociação, pois as unidades industriais que saíam da Copersucar abandonavam também a Associação do Usineiros, buscando outras representações políticas (como é o caso dos sindicatos patronais e da própria Sopral).

Quanto à representação dos fornecedores de cana, até meados da década de 70, era a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp) quem ocupava o espaço de interlocutora no âmbito do IAA⁴⁸, através da recém criada Comissão Técnica da Cana de Açúcar. Conforme argumenta RODRIGUES (1995, p. 98), a criação das Comissões Técnicas foi fundamental para a sobrevivência da Faesp, pois foi a única maneira de mantê-la vinculada a agricultores e a seus interesses específicos, isto é, vinculada a alguma rede de poder agroindustrial constituída, como a sucroalcooleira paulista⁴⁹. Entretanto, a estreita vinculação das Comissões Técnicas com a diretoria da Faesp, que mantinha o discurso de defesa do produtor rural como um todo, acabou impedindo a renovação e a dinamização destas novas entidades e a efetiva representação dos interesses dos fornecedores de cana paulistas. Apesar da CT Cana da Faesp ter, na época, acesso a várias comissões e órgãos governamentais e possuir *status* público concedido pelo Estado (um recurso político considerável), a entidade tinha pouca participação na elaboração da política setorial, algumas vezes era chamada somente no momento da implementação da política.

⁴⁷ Os filiados da Copersucar eram especialistas na produção do álcool anidro, enquanto as destilarias autônomas produziam o hidratado.

⁴⁸ Desde a década de 30 o Estado torna legal o funcionamento de organizações de interesses de direito privado, mas só a partir de 1963 a Faesp se consolida como representante formal do empresariado rural paulista.

⁴⁹ Até meados dos anos 70, a Faesp era uma organização de caráter geral, representando todo o empresariado rural. Em função disso, não conseguia atender às especificidades de cada rede agroindustrial, detendo apenas a representação “formal” da classe agricultora, delegada pelo poder público.

Nos anos 70 e 80, o papel da CT Cana resumiu-se a reivindicar ao governo o cumprimento da legislação que regulamentava a relação entre os agentes do setor, sobretudo a relação entre usineiros e fornecedores. Os conflitos mais recorrentes nesta fase diziam respeito às seguintes questões: 1) à fixação, aumento ou perda de cota de fornecimento; 2) à recusa e embaraço no recebimento da cana; 3) à falta, insuficiência ou atraso de pagamento devido; 4) à diferença de peso contra o fornecedor de cana; 5) às multas e descontos legais; 6) à falta de recolhimento, pelas usinas, das taxas descontadas dos fornecedores e das contribuições devidas aos órgãos de classe e, 7) aos níveis de preços fixados pelo governo (GNACCARINI, 1972, p. 163). Os fornecedores reclamavam que a FGV (Faculdade Getúlio Vargas), que estimava os custos de produção que serviam de base para a fixação de preços, não revia seus valores desde 1967. Esta organização, basicamente, repassava aos custos de produção a inflação, sem realizar novos levantamentos junto aos produtores de cana. Através da análise das pautas das reuniões da CT Cana, RODRIGUES (1995, p. 113) mostra que os mesmos conflitos de 20 anos atrás prosseguiram nas décadas seguintes.

Diante do restrito poder de representação “real” da CT Faesp, surgiu, em 1976, a Orplana (Organização dos Plantadores de Cana de São Paulo), intensificando a interação estratégica entre os atores produtivos. A organização nasceu aglutinando pouco mais de 50% dos fornecedores de cana paulistas, antes representados por associações regionais dispersas pelo Estado de São Paulo. As organizações que não aderiram num primeiro momento à Orplana, achavam-se antigas e fortes o suficiente para representarem, sozinhas, seus fornecedores, como é o caso da Associação de Piracicaba, a maior do Estado. Em consequência das dificuldades iniciais de aglutinação (poucas associações regionais contribuindo com a entidade), a Orplana nasceu com recursos financeiros e políticos bastante reduzidos.

Funcionando como um interlocutor centralizado, o objetivo da Orplana era facilitar o contato com os órgãos governamentais. Entretanto, o aparecimento dessa organização de interesses específica no Estado de São Paulo não representou a queda instantânea da representação formal da Faesp. Durante os anos 70 e início dos 80, houve uma acomodação entre a CT Faesp e a Orplana. A primeira associação – ainda com habilidades de articulação institucional direta e indireta no âmbito do IAA – facilitava a

representatividade da segunda, em troca de garantia de sobrevivência formal. Além disso, a CT Faesp era dependente da Orplana quanto ao acompanhamento dos preços do açúcar e do álcool, pois era a entidade privada quem estimava os custos de produção para confrontá-los com os dados oficiais da FGV.

O enfraquecimento da CT Faesp se deu, efetivamente, nos anos 80, em função dos seguintes fatores: a) o fato da Comissão Técnica da Cana manter-se vinculada à Diretoria da Faesp – que mantinha o discurso de defesa do produtor rural como um todo - impedia uma atuação autônoma dessa entidade, dificultando que constituísse uma representação “real” dos fornecedores de cana paulistas (RODRIGUES, 1995); b) o envolvimento da CT cana com questões políticas, muitas vezes evitando entrar em confronto direto com o governo, vai desgastando sua legitimidade; c) a crise fiscal do Estado, neste período, prejudicou o repasse de verbas oficiais para a organização, reduzindo sua capacidade de atuação, devido à perda de recursos financeiros; d) os fornecedores paulistas aproximaram-se mais da Orplana, que passou a ocupar o espaço de representação da categoria junto ao IAA.

A Orplana⁵⁰ era uma organização reconhecida pelo Estado, já que interessava a este ator uma organização mais centralizada para discutir os interesses dos canavieiros paulistas. O *status* público concedido a esta associação de fornecedores conferia-lhe significativa reputação e poder de representação (um recurso político significativo), sendo chamada praticamente em todas as reuniões ou fóruns de discussões promovidas pelo Estado. A organização possuía representantes junto ao Conselho Deliberativo do IAA e junto à Superintendência Regional do IAA, órgãos, até meados da década de 70, responsáveis pela formulação das políticas sucroalcooleiras. Entretanto, a ausência de recursos organizacionais, tecnológicos, constitucionais e, sobretudo, financeiros, impediam o fortalecimento do poder de negociação desta associação. Por outro lado, o grande número de fornecedores paulistas, a heterogeneidade existente entre eles em termos de porte, estrutura produtiva e de interesses, somados à dispersão geográfica da categoria e ao fato de não possuírem um destino alternativo para seu produto, faziam da Orplana uma associação que limitava-se

⁵⁰ Em 1988 a Orplana possuía 17 associações filiadas, representando a quase totalidade delas.

a reivindicar o cumprimento da legislação e a discutir com o Estado as divergências nos custos de produção da cana, à semelhança da CT Cana da Faesp.

Portanto, como representavam o elo mais fraco da rede de poder sucroalcooleira paulista, as representações dos fornecedores de cana pouco influenciavam os resultados políticos do setor, ficando à mercê do elevado poder de negociação dos industriais paulistas. Na tabela 3.19 é possível verificar os principais recursos de poder controlados pelos atores sucroalcooleiros paulistas naquele período:

TABELA 3.18 - Recursos de Poder dos principais atores sucroalcooleiros presentes na rede política paulista (1975 a 1989)

Ator	ESTADO E AGÊNCIAS PÚBLICAS
Função na rede	<ul style="list-style-type: none"> - formulação e implementação das políticas sucroalcooleiras - controle da produção e distribuição de açúcar e álcool; - alocação de recursos estatais; - concessão de <i>status</i> público
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - concede <i>status</i> público (recurso político); - oferta subsídios, isenções tarifárias, empréstimos e infra-estrutura de pesquisa (recursos financeiros e organizacionais); - possui recursos financeiros elevados; - elevado poder de regulação
Ator	INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL (IAA)
Função na rede	<ul style="list-style-type: none"> - recebe propostas de financiamento para modernização, ampliação ou instalação de destilarias; - estabelecer preços de paridade para o álcool carburante e para fins industriais; - estabelece as especificações técnicas para o álcool de qualquer origem e para o mel residual; - receber inscrições de destilarias
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - esgotamento dos recursos financeiros com a redução nas exportações de açúcar (queda no Fundo Especial de Exportação); - enfraquecimento dos recursos políticos, pois perde poder de representar os produtores (prescindido pela Copersucar) e o <i>status</i> público de negociador (não é chamado para discutir o Proálcool); - possui recurso de informação, em função do conhecimento na produção de açúcar e álcool adquirido ao longo dos 50 anos que regulou o setor

Ator	COPERSUCAR E SOPRAL
Função na rede	- responsável pela produção e comercialização de açúcar e representação política da classe dos produtores de açúcar e de álcool
Principais recursos de poder	- recursos financeiros: créditos públicos; subsídios; postergação de pagamentos; suspensão de retenções; subsídio de juros nos empréstimos; amplos prazos de carências; elevada demanda por carros a álcool; - recursos tecnológicos: conhecimento adquirido na produção de açúcar e álcool e tecnologia de processos; - recursos organizacionais: infra-estrutura de pesquisa (Centro Tecnológico da Copersucar); concentração técnica e econômica da produção (grandes grupos econômicos); integração para frente (comercialização do açúcar) e para trás (agricultura); controle do mercado interno e externo; proximidade de fornecedores e consumidores; condições climáticas e de logística favoráveis; - recursos políticos: Copersucar aglutina cerca de 70% das unidades industriais paulistas e a Sopral os 30% restantes; as associações possuem legitimidade, reputação e <i>status</i> público, o que lhes confere poder de representação.
Ator	CT CANA FAESP
Função na rede	- representação política dos fornecedores de cana paulistas
Principais recursos de poder	- recursos financeiros consideráveis, já que a filiação é compulsória; - recursos políticos limitados, pois a heterogeneidade de tipos e interesses e a dispersão geográfica impedem a aglutinação; não possui a representação “real” dos produtores de cana, pois representam o interesse dos agricultores em geral.
Ator	ORPLANA
Função na rede	- representação política dos fornecedores de cana paulistas
Principais recursos de poder	- não possui recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais relevantes; - recursos políticos limitados: detém poder de representação considerável porque possui <i>status</i> público, mas a dificuldade de aglutinar diferentes tipos de atores, em grande número e com interesses heterogêneos enfraquece seu poder político (poder de representação)
Ator	ANFAVEA
Funções na rede	- representação de interesses da indústria automobilística nacional
Principais recursos de poder	- recursos financeiros diretos relevantes, pois são multinacionais; - recursos tecnológicos: detém tecnologia de processos; - recursos organizacionais: concentração industrial; - recursos políticos: elevado poder de aglutinação em função da homogeneidade de tipos de interesses e forte representação, em função do <i>status</i> público e da reputação que possui.
Ator	INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTOS PARA USINAS E DESTILARIAS
Funções na rede	- representação de interesses dos fabricantes de equipamentos e máquinas para usinas e destilarias.
Principais recursos de poder	- recursos financeiros diretos relevantes: detém 90% do mercado nacional de máquinas e equipamentos para usinas e destilarias; - recursos tecnológicos: tecnologia de processos e de produtos; - recursos organizacionais: concentração industrial (são basicamente 3 empresas: Dedini, Zanini e Codistil); - recursos políticos potencializados pela aglutinação de seus membros e pela representação conferida pelo <i>status</i> atribuído pelo Estado.

Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa de campo.

A partir da segunda metade dos anos 80, a crise fiscal do Estado levou à escassez de recursos públicos para manter o Proálcool. A falta de crédito e a desativação gradativa de todo o sistema de apoio estatal ao setor dificultaram a situação de muitos

produtores agrícolas e industriais, intensificando a desagregação de interesses dentro dos grupos sucroalcooleiros e entre eles.

A crise financeira e organizacional na rede sucroalcooleira paulista agravou-se ainda mais em 1989, quando o desabastecimento de álcool combustível abalou a confiança do consumidor, reduzindo drasticamente a demanda por carros a álcool, afetando as reputações dos atores individuais e coletivos sucroalcooleiros paulistas. A partir de então, a Copersucar e a Associação dos Usineiros enfraqueceram-se ainda mais, perdendo as empresas mais fracas e menos eficientes, que entraram em bancarota. Neste contexto, somente os atores individuais, cujos interesses eram identificados com as empresas mais poderosas do cartel, ficaram na Copersucar.

A Sopral também enfraquece-se no final dos anos 80, devido à emergência de interesses regionais específicos, à dispersão geográfica e ao fechamento de destilarias autônomas com o fim do Proálcool. Na categoria dos fornecedores de cana a situação era ainda mais grave. Aqueles que sobreviveram às políticas concentracionistas do início dos anos 70 e às medidas de integração adotadas no Proálcool, agora se deparavam com a falta de crédito, da política de preços compensadores e com a ausência dos demais instrumentos de política agrícola. A Anfavea (representante dos interesses da indústria automobilística), ator relevante na formulação do Proálcool, saiu da rede de poder sucroalcooleira paulista, já que a demanda por carros a álcool caiu a patamares dramáticos. O mesmo ocorreu com a indústria pesada de equipamentos para usinas e destilarias, devido à falta de encomendas para seus produtos.

A tabela 3.20 apresenta as principais características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista no período entre 1975 e 1989:

TABELA 3.19. - Características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista entre 1975 e 1989:

1. Atores (além das agências estatais)	
1.1. Número	Limitado
1.2. Tipo	Associações de interesses (industriais e fornecedores)
1.3. Monopólio de representação	Não
2. Função	
2.1. Canais de acesso	Sim
2.2. Consulta	Sim
2.3. Negociação	Sim, embora restringida pelo regime autoritário
2.4. Coordenação	Sim
2.5. Cooperação na formação política	Possível
2.6. Cooperação na implementação política + delegação de autoridade pública	Não, quem implementa é o governo e suas agências
2.7. Amplitude de temas	Relativamente estreita
3. Estrutura	
3.1. Limites	Relativamente fechados a outros atores
3.2. Tipo de articulação	Voluntária
3.3. Relações ordenadas	Média
3.4. Complexidade	Relativamente alta
3.5. Padrão de relação	Consulta horizontal, mas com autoridade hierárquica do Estado na elaboração e implementação da política
3.6. Centralidade	Alta, concentrada nas mãos do Estado
3.7. Estabilidade	Baixa, pois há divergências de interesses com a criação de novas associações coletivas dos industriais
3.8. Natureza das relações	Conflituosa e cooperativa
4. Convenções na interação	
4.1. Adversidade / procura por consenso	Ambos
4.2. Idéia de servir interesse público	Não
4.3. Contatos formais ou informais	Formais/informais ⁵¹
4.4. Disputa ideológica	Não
5. Distribuição de poder	
5.1. Autonomia estatal	Alta
5.2. Dominação do Estado	Sim
5.3. Dominação do interesse privado	Não
6. Estratégia da administração	
6.1. Acessibilidade	Sim
6.2. Reconhecimento dos grupos de interesses	Sim
6.3. Criação / mudança de associações	Sim

Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa de campo.

Utilizando como base a tipologia apresentada por WAARDEN (1992), é possível apontar que, entre 1975 e 1989 (período de funcionamento do Proálcool), formou-se uma rede de poder no setor sucroalcooleiro paulista com as características

⁵¹ BELIK (1997) considera que as relações eram apenas formais e SANTOS (1993) argumenta que também existiam contatos informais, pois a Copersucar muitas vezes prescindia do IAA para direcionar suas demandas ao Estado.

apresentadas a seguir. O Estado e suas agências tinham grande autonomia, em função do regime autoritário da época, dos recursos de poder que possui e da forte legitimação, fatores que lhe permitiam dominar a distribuição de recursos de poder entre os atores privados (principalmente os recursos financeiros, tecnológicos e políticos) e a elaboração e implementação da política pública. Desse modo, era o Estado quem estabelecia as regras do jogo durante o período do Proálcool, regulando com certo poder a rede sucroalcooleira paulista.

Este elevado poder de coordenação estatal reduziu a participação e a atuação dos grupos privados na elaboração e, principalmente, na implementação da política sucroalcooleira. Entretanto, atores com recursos de poder relevantes e com elevada capacidade de negociação, como é o caso dos industriais paulistas representados pela Copersucar, conseguiam ter acesso aos centros de decisão. A vitória da Copersucar na luta contra o monopólio estatal da comercialização do álcool pelo IAA foi um exemplo da participação destes atores privados no resultado político. Outro exemplo ficou por conta do decreto estatal que autorizou a produção de álcool somente em destilarias anexas, efetivando os interesses da Copersucar. Durante as décadas de 70 e 80, o acesso aos centros de decisão davam-se pelas vias formais (através do Instituto do Açúcar e do Alcool), mas também através das vias informais, facilitando a participação de atores individuais e coletivos no resultado político.

Os grupos de interesses privados (industriais, fornecedores de cana, produtores de automóveis e de destilarias) eram reconhecidos pelo Estado, que lhes conferia *status* público, reputação e poder de representação. Articulação e formação de arranjos institucionais entre os atores privados eram verificadas, pois esta estratégia permitia alcançar recursos de poder relevantes e elevar o poder de negociação na rede. Contudo, os acessos aos centros de decisões davam-se mais em função do *status* público conferido pelo Estado e dos recursos de poder controlados pelos atores privados (principalmente financeiros e organizacionais), do que através da habilidade efetiva que estes grupos tinham para representar um setor da sociedade. O Estado e suas agências, apesar da elevada capacidade de regulação nesta fase, também estabeleciam intercâmbio com atores privados, pois esta estratégia conferia-lhes maior legitimidade, ampliando sua capacidade de ação e a eficácia de suas decisões. Por exemplo, na disputa pelo

controle do Proálcool, o Ministério das Minas e Energia e o Ministério da Indústria e Comércio lutavam pelo apoio da Copersucar.

A fragmentação política do Estado em muitas agências estatais promoveu certa complexidade à estrutura da rede, já que muitos centros de decisões eram formados, o que dificultava o direcionamento de demandas dos atores privados. Entretanto, a autonomia e a dominação do Estado foram capazes de conferir certa coordenação ao processo político⁵².

Contudo, a partir de meados dos anos 80, a reformulação de interesses dentro das organizações dos industriais paulistas (Copersucar e Sopral) levou a mudanças nas estratégias, nas lógicas de ação e nos fundamentos do intercâmbio, promovendo a reestruturação da rede de poder instalada durante o Proálcool. Algumas unidades industriais da Copersucar passaram a buscar canais de comercialização próprios para seu açúcar e, na Sopral, a heterogeneidade de tipos e interesses debilitou a representação dessa organização. O início da crise fiscal do Estado e o esgotamento dos recursos financeiros para o Programa acentuaram ainda mais as divergências entre os atores (públicos e privados), tornando as interações/negociações menos frequentes. O grupo dos industriais paulistas não mais avaliava e legitimava as ações e os resultados obtidos pelas associações coletivas, o que acabou promovendo uma flutuação significativa na orquestração de interesses. Por outro lado, a debilidade estrutural dos fornecedores de cana, que não possuíam recursos financeiros, organizacionais, tecnológicos e políticos, acentuou ainda a diferença de poder na rede, gerando mais conflitos e impedindo a formação de uma rede de poder mais equilibrada.

Estes aspectos indicam, apenas, o início do processo de transformação da estrutura de oportunidades e da rede de poder sucroalcooleira paulista, onde a desregulamentação total do setor seria o ponto máximo. O surgimento de novas tecnologias, o crescente processo de fusões e aquisições e a emergência de novos produtos vão determinar metamorfoses nas relações entre os atores (públicos e privados) e na distribuição dos recursos de poder. Neste novo contexto, a adaptação dos atores, as novas estratégias pautadas na busca de recursos e as novas formas de

⁵² Outras características da rede de poder durante este período de análise encontram-se sintetizadas na tabela 3.19.

articulação econômica e política constituem o foco da análise, pois devem configurar o mecanismo de governança dos anos 90.

3.3 A desregulamentação estatal e a emergência de uma nova estrutura de governança sucroalcooleira no Estado de São Paulo no período 1990 - 2002

Apesar da crise fiscal do Estado ter reduzido sua capacidade de regulação a partir de meados da década de 80, e da extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1990, só em 1999 ocorreu a desregulamentação total do setor, com a liberação dos preços da cana, do álcool hidratado e do açúcar cristal *standart*. As dificuldades de equilibrar as questões econômicas, ambientais e sociais envolvidas na desregulamentação do setor é que explicam o fato desse processo ter sido lento e gradual.

Além da crise fiscal, a abertura comercial e o novo caráter liberalizante da Constituição de 88⁵³ perturbaram o funcionamento do Estado, reformulando seu papel e redefinindo suas relações com os atores privados. Diante destes acontecimentos, a capacidade do Estado em resolver problemas tornou-se fragmentada em setores, com competências e com recursos limitados (principalmente financeiros). Assim, o Estado, que até a década de 80 operava na rede política sucroalcooleira, centralizando decisões estratégicas e distribuindo recursos de poder entre os demais atores privados, passou a buscar recursos (inclusive políticos), pois este deixou de ser o ator que centraliza as coordenações dos processos de concertação de interesses e recursos para ser mais um ator dentro dos arranjos institucionais estabelecidos. Nesse contexto, onde esgota-se o modelo de intervenção baseado no antigo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), cresceu a participação dos atores privados (via associações de interesses) no processo de formulação das políticas públicas estabelecidas para o setor sucroalcooleiro.

Todos estes fatores desencadearam um processo de modificação da estrutura de governança sucroalcooleira estabelecida no Estado de São Paulo, pautada na desregulamentação.

No âmbito produtivo, essa desregulamentação do setor chegou no auge do debate sobre a busca pela eficiência de mercado, tanto para as usinas e destilarias

⁵³ A Constituição Federal de 1988 limita o caráter intervencionista do Estado na economia.

quanto para os fornecedores. Com o fim das políticas de sustentação da cana, do açúcar e do álcool, ou seja, diante da eliminação dos mecanismos de controle da produção, garantia de preços e proibição da entrada de novas empresas, o objetivo dos atores produtivos passou a ser o de reduzir os custos de produção e de transação, diferenciar seus produtos e, em alguns casos, diversificar sua produção. Nesse sentido, inovações nos sistemas logísticos para a transferência da cana no campo passaram a ser adotadas, atreladas à mecanização do plantio e do corte da cana-de-açúcar. Nas unidades de produção industrial, a automação no controle de processos buscava a uniformidade do produto e o aumento da produtividade da capacidade instalada, principalmente na produção do açúcar. Mudanças nas formas de gestão também passaram a ser verificadas, com ênfase nos processos ao invés da ênfase nas estruturas funcionais (ASSUMPÇÃO, 2001).

No âmbito financeiro, com o fim do crédito rural a juros negativos, os atores produtivos passaram a desenvolver formas de financiamento e sistemas de apoio diversificados, como é o caso da integração das usinas com as transnacionais do setor alimentício.

Contudo, foi no âmbito organizacional que ocorreram as principais mudanças sucroalcooleiras da década de 90. Com o afastamento do Estado da regulação, as organizações de interesses foram obrigadas a reformularem-se, redefinindo suas metas e suas formas de organização e atuação. Novas demandas foram colocadas pelos membros das associações, devido ao fim do aparato de sustentação estatal até então vigente, que garantia a realização de lucros ao setor.

Foi neste contexto que, em 1990, a Associação dos Usineiros de São Paulo passou por um processo de metamorfose, transformando-se em Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (AIAA). Essa entidade, que atuará até 1997 (ano de criação da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo – UNICA), foi construída sobre a base dos sindicatos de representação dos usineiros, sendo a Associação responsável pela execução das ações políticas e os sindicatos responsáveis pela prestação de serviços aos industriais.

Quando de sua constituição, a AIAA aglutinava cerca de 70% dos produtores paulistas, tendo como associadas as usinas que também faziam parte da

Copersucar. As unidades industriais que num primeiro momento não integravam a AIAA, estavam representadas pela Sopral (Sociedade dos Produtores de Açúcar e Álcool de São Paulo). Entretanto, a diversificação das destilarias autônomas para usinas, com o fim do Proálcool, reduziu o poder de aglutinação da Sopral, que passou a perder associados para a AIAA, sendo, inclusive, extinta no final da década de 90. Outras associações regionais representando os interesses das destilarias criadas durante o Proálcool também existiam, como a ADA (Associação das Destilarias Autônomas e Anexas), a UDOP (União das Destilarias do Oeste Paulista) e a Copacesp (Cooperativa dos Produtores de Aguardente de Cana e Álcool do Estado de São Paulo), mas que não contavam com poder de representação e nem mesmo com *status* público de negociador concedido pelo Estado. Esta quebra na unicidade da representação coletiva dos industriais paulistas (AIAA e Sopral) demonstra que, até meados dos anos 90, permaneciam os conflitos de representação no setor, separando os interesses dos produtores de álcool e de açúcar.

Diante das dificuldades de aglutinar todos os industriais numa mesma associação, surgiu, em 1997, a Unica, em substituição a AIAA. Como o próprio nome diz, a Unica foi uma tentativa de unificar as ações dos industriais paulistas para lidar com o novo ambiente desregulamentado e de solucionar o problema da representação heterogênea, que enfraquecia o poder de negociação dessa categoria⁵⁴. Num primeiro momento esses objetivos foram praticamente alcançados, já que a entidade nasceu aglutinando 121 das 133 unidades industriais existentes no Estado de São Paulo⁵⁵ (MORAES, 2000, p. 97). Em relação aos atores coletivos, a Unica conseguia agregar as seguintes entidades: Copersucar, Sopral, Sucesp (Associação da Indústria Sucroalcooleira do Estado de São Paulo), ADA (Associação das Destilarias Autônomas), Siaesp (Sindicato da Indústria de Açúcar do Estado de São Paulo), Sifaesp (Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool do Estado de São Paulo), Copacesp (Cooperativa dos Produtores de Álcool e de Aguardente do Estado de São Paulo), e UDOP (União das Destilarias do Oeste Paulista).

⁵⁴ Como visto no capítulo 1, o monopólio da representação é um recurso político muito importante para ampliar o poder de influência dos atores coletivos sobre o processo decisório político.

⁵⁵ Em relação à produção paulista, os produtores da Unica são responsáveis por 62% da cana, 67% do açúcar e 60% do álcool produzidos (UNICA, 2000).

Entretanto, à medida em que o setor caminhava para a liberação total (liberação dos preços da cana, do açúcar *standart* e do álcool hidratado em 1999), aumentava a divergência de interesses e opiniões sobre o processo de desregulamentação entre algumas associadas da Unica, enfraquecendo a capacidade de aglutinação dessa organização. As empresas mais eficientes em termos de custos defendiam o livre mercado, alegando que a associação deveria atuar mais na prestação de serviços (este é o grupo representado pelas empresas que participam da Copersucar). Já as empresas menos eficientes em custo, em logística de suprimento e com maiores níveis de endividamento, lutavam pela manutenção da intervenção do Estado no setor, defendendo que a representação da classe mantivesse a estratégia de *lobby* junto ao Estado, no que diz respeito às questões do álcool. As empresas pertencentes a este grupo eram antigas associadas da Sopral, na maioria destilarias autônomas de pequeno e médio porte.

Em virtude dessa divergência de opiniões, algumas unidades de São Paulo afastaram-se da Unica⁵⁶ e, juntamente com produtores de outros Estados (Paraná, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Goiás) ligados ao interesse do álcool, criaram a Cepaal (Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool).

Além da heterogeneidade em termos de eficiência e custos, outro motivo que levou à dissidência de algumas unidades da Unica e à criação da Cepaal foi a divergência de objetivos de longo prazo no que se refere à questão do álcool anidro *versus* hidratado, segundo MORAES (2000).

Alguns associados defendiam que os esforços da Unica dever-se-iam dar no sentido de incentivar a produção e o uso do álcool anidro, dado o enxugamento do Proálcool, a queda de demanda do álcool hidratado e a especialização destas empresas na produção deste tipo de produto. Outras razões são citadas por MORAES (2000):

“...para este produto já existia um reserva de mercado (24% de mistura à gasolina assegurada por lei); maior viabilidade econômica em relação ao álcool hidratado, porque seu poder energético é maior (substituindo a gasolina na proporção 1 para 1), podendo competir com esse produto em livre

⁵⁶ Cerca de 35 unidades industriais afastaram-se da UNICA.

mercado; está em sintonia com o mercado global, que procura um oxidante não poluente para ser adicionado à gasolina (para substituir o chumbo tetra etila), o que facilita sua aceitação por parte dos vários agentes (incluindo as montadoras, que dispõe de fontes mundiais de motores para alguns veículos, e os produtores de gasolina).” (MORAES, 2000, p. 209-210).

Já as destilarias criadas no Proálcool, que foram montadas para produzir o hidratado, enxergavam que este deveria ser o principal produto, devendo o álcool anidro funcionar como um regulador dos estoques, já que este produto pode ser adicionado à gasolina em proporções variáveis.

Como resultado dessa divergência de interesses, a partir do final da década de 90, a representação dos interesses dos industriais paulistas ficou dividida entre a Unica (a favor do livre mercado, defendendo regras mínimas para a fase de transição e para o futuro) e a Cepaal (defendendo a postergação da liberação do setor, devido ao grande estoque existente na safra 1998/99 e à falta de regras de transição, necessárias para garantir a sobrevivência dos Estados e das unidades produtoras com desvantagens competitivas⁵⁷). É importante lembrar que a Cepaal também representava os interesses dos produtores que estão fora da rede de poder sucroalcooleira paulista, produtores que pertenciam a outros Estados da região Centro-Sul e que estabeleciam interações e relações de poder específicas.

Apesar das reivindicações da Cepaal, o Estado promoveu a liberalização total do setor em 1999 (fim do controle dos preços da cana, do açúcar *standart* e do álcool hidratado), realizando os interesses da Unica. Portanto, embora essa instituição tenha perdido algumas associadas, em função da heterogeneidade de interesses durante o processo de desregulamentação, verificamos que ela ainda possuía considerável poder de negociação, ou seja, influência sobre os resultados políticos do setor. Em primeiro lugar, pelo fato da Unica manter os recursos de poder mais relevantes do setor, já que aglutinava as unidades industriais mais eficientes (com menor custo de produção, transação e maior produtividade – importantes recursos financeiros), as mais integradas verticalmente e as unidades com maior controle sobre os mercados interno e externo

⁵⁷ Desvantagens competitivas em termos de nível de endividamento e custos de produção e comercialização (Ex. fretes mais elevados para unidades produtoras localizadas fora do estado de São Paulo).

(que são recursos organizacionais). Por outro lado, o *status* de negociadora concedido pelo Estado, recursos políticos relevantes, mantinha seu poder de representação junto ao CIMA (Conselho Interministerial do Alcool) – órgão estatal que recebe as demandas do setor a partir de 1997.

Com a extinção do IAA em 1990, o controle e o planejamento do setor ficaram a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República. Posteriormente, em 1997, foi o Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool (CIMA) que passou a analisar e propor políticas para o setor sucroalcooleiro paulista, sendo presidido pelo Ministério da Agricultura e Comércio até 1999, quando passou para o Ministério da Agricultura. O CIMA era composto por dez ministros e pelos respectivos secretários executivos de cada Ministério⁵⁸, sendo que os últimos, juntamente com um representantes da Casa Civil da Presidência da República, compunham o Comitê Executivo do CIMA. O Comitê Consultivo para a Política Sucroalcooleira do CIMA era formado por representantes dos produtores de açúcar e álcool, dos fornecedores de cana e por parlamentares da Câmara dos Deputados e Senadores (MORAES, 2000, p. 92). Os atores sucroalcooleiros privados também integravam a Câmara Técnica do CIMA, que dava suporte às medidas que eram levadas ao CIMA. O fluxo das decisões tomadas pelo CIMA, que existe ainda hoje, é o seguinte: em primeiro lugar as questões são debatidas pela Câmara Técnica do CIMA, que após analisar e discutir o problema o envia ao Comitê Executivo. O Comitê Executivo analisa as questões, discute com o Comitê Consultivo, e após chegarem a uma conclusão, levam para a decisão final dos ministros que compõem o CIMA. Portanto, no novo ambiente desregulamentado dos anos 90, o CIMA representava o canal formal de acesso dos atores privados ao processo de formulação das políticas sucroalcooleiras.

Entretanto, a análise feita por NASSAR (2001, p.161) mostra que algumas unidades industriais, embora fizessem parte da Unica, não tinham seus interesses representados por ela. Ou seja, existiam atores individuais que executavam

⁵⁸ O CIMA é composto pelos seguintes ministérios: Ministério da Agricultura e do Abastecimento; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ministério das Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Ciência e Tecnologia (MORAES, 2000, p. 94).

lobby isoladamente junto ao governo, pois sua sobrevivência não estava garantida em condições de livre mercado. Este era o caso das destilarias criadas com o advento do Proálcool que, durante o processo de desregulamentação, lutavam pela manutenção do aparato de proteção estatal.

A pesquisa de campo realizada junto a alguns industriais do setor⁵⁹ revelou que, até o ano 2000 - quando ocorreu a profissionalização da Unica⁶⁰ - a instituição representava apenas os interesses de um grupo específico de unidades industriais, sobretudo dos grandes grupos de produtores paulistas. Isso ocorria porque a associação era dirigida por acionistas de usinas, que promoviam uma política “particularista”⁶¹, fazendo com que algumas unidades se desligassem da entidade.

Após a profissionalização da Unica, que ocorreu com a entrada de Eduardo Pereira de Carvalho na presidência, a associação conseguiu aglutinar a maioria das empresas que, antes, não se achava representada por ela. Atualmente, as unidades que ainda permanecem fora da entidade (cerca de 20% das indústrias paulistas) são aquelas que têm algum conflito de interesses com a organização ou aquelas cuja situação econômico-financeira não permitem a filiação na entidade. Ou seja, os recursos financeiros são determinantes para a participação no processo político.

As entrevistas junto a acionistas e diretores de usinas paulistas também evidenciaram que a Unica é eficiente na representação das questões mais amplas do setor, como na luta pela quebra do protecionismo externo ao açúcar nacional, na questão da definição do álcool na matriz energética brasileira e na definição de regras claras para a comercialização da energia cogerada a partir do bagaço da cana. Entretanto, quando assuntos mais específicos são tratados, sobretudo aqueles que mexem diretamente com a rentabilidade dos industriais (como a questão do planejamento de longo prazo da oferta de cana e de seus subprodutos - que garantiria mais equilíbrio e tranquilidade ao setor), os atores sucroalcooleiros paulistas ainda mostram-se bastante

⁵⁹ Foram entrevistadas 7 usinas paulistas (Vale do Rosário, Albertina, Esther, Catanduva, Equipav, Nova América e Guarani), além de 3 acadêmicos e pesquisadores do setor e 3 representantes de associações de interesses (Unica, Orplana e Udop).

⁶⁰ A profissionalização da Unica deu-se com a entrada do Sr. Eduardo Carvalho na presidência da instituição, um economista que já exerceu cargos públicos, atuou com executivo na Cia Vale do Rio Doce e, ultimamente, dedicava-se a sua empresa de consultoria.

⁶¹ Política dirigida para atender aos interesses específicos de alguns industriais paulistas e não para atender aos interesses gerais da categoria.

desarticulados. Isso porque alguns administradores estão voltados para seus interesses econômicos e não para os interesses organizacionais mais amplos⁶². Assim, ainda empreendem atitudes oportunistas visando apenas resultados de curto prazo, o que impede que o setor alcance a maturidade e possibilite a montagem de um mecanismo de autogestão efetivo, com cotações remuneradoras para o álcool e o açúcar.

Quando havia a tutela governamental, a estratégia era montada em cima da pressão do setor pela definição de preços, cotas de produção e comercialização. A partir da desregulamentação estatal e da vigência do livre mercado, coube aos atores privados criarem mecanismos para assegurar que a oferta estivesse ajustada à demanda.

O próprio presidente da Unica (Eduardo Carvalho), em entrevistas a revistas, jornais e em editoriais escritos para os informativos internos da associação, reconhece que a grande dificuldade, ainda a ser transposta pelo setor, consiste em evitar flutuações intensas e abruptas nos níveis de produção de cana, açúcar e álcool.

Na realidade, os recursos de poder financeiros ou econômicos atrapalham consideravelmente a aglutinação de interesses dentro da categoria dos industriais paulistas, pois há competição acima de tudo no setor, onde todos querem crescer e expandir a produção para obter retornos maiores.

No caso da CEPAL, trata-se de uma associação que encontra dificuldades para aglutinar os interesses de seus associados, pois representa empresas de diferentes Estados (dispersão geográfica), com porte, estrutura de custos, tecnologia e níveis de produção bastante heterogêneos. Além disso, as unidades industriais pertencentes a esta associação possuem poucos recursos de poder relevantes (estão financeiramente endividadas, apresentam custos de produção e de comercialização elevados e baixa produtividade), o que limita seu poder de negociação. A tabela 3.21. resume os recursos de poder controlados pelos principais atores presentes na rede de poder sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo, a partir da década de 90:

⁶² São interesses voltados para o longo prazo, caracterizados pela atuação conjunta e coesa entre os atores. Estes interesses organizacionais mais amplos não se efetivam porque os atores são influenciados pelas suas trajetórias amplas e pelas rotinas organizacionais e políticas, determinadas pelos vícios, sucessos ou fracassos de suas experiências profissionais e culturais.

TABELA 3.20 - Recursos de Poder dos principais atores sucroalcooleiros presentes na rede política paulista (1990 a 2002)

Ator	ESTADO E AGÊNCIAS PÚBLICAS
Funções na rede	- formulação e implementação das políticas sucroalcooleiras
Principais recursos de poder	- concede <i>status</i> público (recurso político); - recursos financeiros escassos, deixando de oferecer incentivos materiais e financeiros aos atores privados - perda do poder de regulação
Ator	AIAA, que se transformou em UNICA
Funções na rede	- responsável pela representação política da classe dos produtores de açúcar e de álcool
Principais recursos de poder	- recursos financeiros: crescimento da produção de cana, açúcar e álcool, ganho de produtividade agrícola e industrial; redução nos custos de produção e transação; aumento das exportações de açúcar; desenvolvimento de mercados futuros para o açúcar e álcool proporcionando alternativa de financiamento; integração com multinacionais alimentícias em busca de fontes de financiamento a juros mais baixos; e elevada demanda para o açúcar líquido e invertido. - recursos tecnológicos: emprego de tecnologias agrícolas (melhores tratamentos culturais, de plantio e irrigação, uso de variedades mais adequadas); mecanização do plantio e colheita; automação industrial dando maior estabilidade, padronização e eficiência no processo; intensificação de manutenções; elevados investimentos em P & D; controle de processos e da qualidade de fabricação, evitando paradas desnecessárias e certificação dos produtos. - recursos organizacionais: infra-estrutura de pesquisa (Centro Tecnológico da Copersucar); concentração técnica e de capitais acentuada pelo movimento de fusões e aquisições (grandes grupos econômicos); integração para frente (comercialização do açúcar) e para trás (agricultura); proximidade de fornecedores e consumidores; terceirização de atividades de plantio e transporte; maior aproveitamento de subprodutos; agregação de valor via diferenciação do produto; formação de <i>pools</i> de comercialização de açúcar e álcool; fixação de contratos de fornecimento (Consecana); novas formas de gestão visando integração das áreas agrícola e industrial e melhor organização do trabalho; - recursos políticos: embora a Unica aglutine a maioria das unidades industriais paulistas (cerca de 80% das usinas e destilarias), existem divergências de interesses e estratégias dentro da associação. Entretanto, a organização tem legitimidade, reputação e <i>status</i> público, o que lhe confere poder de representação considerável junto aos órgãos estatais.
Ator	ORPLANA
Funções na rede	- representação política dos fornecedores de cana paulistas
Principais recursos de poder	- continua não possuindo recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais diretos. Com a crise fiscal do Estado, não conta mais com recursos e financiamentos públicos. - recurso político: continua com poder de representação considerável porque possui <i>status</i> público, mas a dificuldade de aglutinar diferentes tipos de atores, em grande número, dispersos geograficamente e com interesses heterogêneos continua enfraquecendo seu poder de negociação.

Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa de campo.

Na categoria dos fornecedores de cana paulistas ocorreu um movimento inverso das unidades industriais. Isto é, conforme o setor caminhava para a

liberalização, mais associações regionais foram aderindo a Orplana, como é o caso das associações de Bebedouro, Chavantes, Novo Horizonte, Ourinhos, Orindiuva e Sertãozinho. A adesão da Associação de Sertãozinho em 1999 - a maior organização de fornecedores do mundo – foi a grande conquista da Orplana, elevando significativamente seu poder de aglutinação e de representação. Apenas duas associações de pequeno porte desligaram-se da Orplana neste período (Igarapava e Alta Paulista), em função de problemas financeiros e porque achavam que sozinhas podiam defender seus interesses em nível regional.

Entretanto, a Orplana continua dispondo de poucos recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, jurídicos e constitucionais, pois ainda representa o elo mais fraco da rede de poder sucroalcooleira paulista. Aliás, com a crise fiscal do Estado e sua incapacidade de distribuir recursos entre os atores privados (crédito, subsídios etc.), a discrepância de poder acentua-se ainda mais na rede sucroalcooleira paulista, tornando a classe dos fornecedores dependentes das condições impostas pelo segmento industrial.

Podemos concluir, portanto, que durante o início do processo de desregulamentação os atores privados sucroalcooleiros paulistas não conseguiram se organizar, o que dificultou a construção de um mecanismo de auto-regulação setorial. Isso ocorreu porque a prática de concertação nesta rede política ainda era incipiente, já que o Estado sempre intermediou os conflitos entre os atores, além de definir regras e normas que garantiam seus lucros econômicos. Quando os atores sucroalcooleiros paulistas foram obrigados a caminhar com suas próprias pernas, o resultado foi a fratura entre os interesses e a perda de capacidade de articulação e formulação de políticas. Contudo, esta dificuldade de coordenação é inerente ao processo de amadurecimento institucional de um setor ou de uma rede de poder, onde só o tempo mostrará a necessidade destes atores realizarem um modo de governança pautado no interesse comum, e não em atitudes oportunistas visando resultados imediatos.

A partir do momento em que o Estado afastou-se da regulação do setor no final dos anos 90, deixando de definir regras que conduziam as relações de poder, cresceu a participação dos atores privados no processo decisório sucroalcooleiro. O que ocorreu foi uma intensificação da articulação dentro do grupo dos industriais (quando se

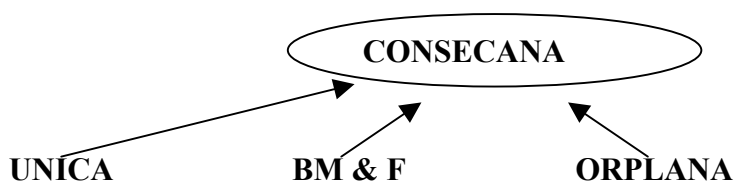
trata das questões mais gerais do setor) e entre os industriais e os fornecedores de cana, por intermédio das associações de representação de interesses. Ou seja, começava a surgir um arranjo de perfil *interprofissional*⁶³ no setor.

Essa maior interação estratégica começou a delinear o modo de governança dos anos 90 – o da auto-regulação – onde os atores coletivos privados sucroalcooleiros passaram a aproximar-se para realizar arranjos específicos. A criação do Consecana em 1998 evidenciou esse movimento.

Diante da liberação dos preços da cana pelo governo, foi criado em 1998 o Consecana (Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo), um sistema desenvolvido conjuntamente pela Orplana e pela Unica com o objetivo de estabelecer uma nova forma de remuneração da matéria-prima e de apresentar regras mínimas para o relacionamento entre industriais e fornecedores. Nesse novo sistema de remuneração, a base para o pagamento da cana continuou sendo a pureza do caldo, determinada através da quantidade de ATR contida na matéria-prima entregue pelo fornecedor. Contudo, os preços do açúcar e do álcool (anidro e hidratado) nos mercados interno e externo também eram considerados (Informativo Orplana, 1998). O sistema, que ainda encontra-se em operação, é gerido por um conselho formado por 5 representantes da Orplana e 5 da Unica, sendo as possíveis desavenças arbitradas pela Câmara de Juízo Arbitral da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F).

⁶³ ORTEGA (1998, p. 16) define as interprofissões como a agregação das associações e dos interesses de um setor. As interprofissões são arranjos pontuais que, na maioria das vezes, não determina uma nova estrutura de governança. É por isso que WAARDEN (1992) não fala que a interprofissão é um tipo de rede de poder.

FIGURA 3.2 - Arranjo interprofissional sucroalcooleiro formada no final dos anos 90



Fonte: elaboração da autora

Num primeiro momento, apenas 50% dos fornecedores paulistas aderiram ao Consecana. Os demais, principalmente das regiões de Ribeirão e Jaú, acreditavam que teriam perdas com a adoção do sistema. Isso ocorreu porque nestas regiões o fornecedor tinham maior poder de barganha junto aos industriais, podendo obter melhor preço pela cana, já que a quantidade de matéria-prima disponível nesta região é insuficiente para atender todas as unidades industriais (chega a haver leilão de cana)⁶⁴.

Com o passar dos anos aumentou a adesão ao modelo de autogestão de remuneração da cana, mesmo entre as unidades industriais que estavam fora da Unica e entre os fornecedores que não pertenciam a Orplana. Segundo dados colhidos em entrevista com a Orplana e com a Unica, cerca de 95% das transações de compra e venda de cana em São Paulo utilizam como base as normas do Consecana. Este sistema também tem servido como referência de preços para a remuneração da tonelada da matéria-prima em outros Estados. Trata-se de um modelo que vem sendo revisto a cada safra, onde ajustes são efetuados na sua fórmula de cálculo.

Portanto, o Consecana representa um arranjo institucional específico, ou seja, uma regra de interação setorial dos atores coletivos sucroalcooleiros paulistas, criado num contexto (durante o processo de desregulamentação) onde a integração tornou-se mais freqüente e intensa entre os representantes desse setor. Esse “concerto estratégico” das associações de interesses é um indício de maturidade institucional, onde as relações de compra e venda de matéria-prima agora passam a ser privadas. Na opinião dos industriais e dos pesquisadores do setor entrevistados, a criação desse mecanismo de governança privado permitiu que as negociações entre os principais

⁶⁴ Informações colhidas em pesquisa de campo (entrevista com o Dr. Enio Roque de Oliveira da Orplana).

agentes fossem mais centralizadas e menos conflituosas, principalmente a partir do ano de 1999, quando encerrou-se o processo de desregulamentação.

As articulações ou interações estratégicas entre os industriais paulistas também intensificaram-se nos anos 90, sobretudo nos períodos de crise de superoferta e de queda nos preços, fatos recorrentes ao longo desta década em função da falta de planejamento conjunto dos atores privados.

No auge do processo de desregulamentação do setor, os estoques de álcool ultrapassavam 1,8 bilhão de litros, fazendo o preço do combustível despencar 43,9% entre as safras 97/98 e 98/99. Apesar das medidas emergenciais adotadas pelo Estado, como o aumento da adição do álcool à gasolina de 24% para 26%, a oferta do produto continuava elevada e a desorganização dos industriais fazia o preço cair ainda mais. É diante deste contexto que a Brasil Álcool foi criada (em janeiro de 1999), ou seja, uma empresa formada por 250 produtores de álcool da região Centro-Sul com a finalidade de retirar do mercado 1,2 milhões de litros de combustível, correspondentes ao excedente do produto existente (MORAES, 2000, p. 99). A idéia era a empresa adquirir o álcool excedente, estocá-lo e destinar o produto para o mercado externo, possibilitando assim o equilíbrio entre oferta e demanda interna. Entretanto, depois de uma recuperação dos preços entre janeiro e fevereiro de 1999, estes voltaram a cair, em função da falta de planejamento e controle sobre a oferta de álcool. Com a liberação do mercado e o fim da mesa de comercialização do governo, os produtores passaram a vender seus produtos diretamente ao mercado, e em quantidades cada vez maiores, para suprir suas necessidades de caixa.

Em maio de 1999, as unidades industriais formaram mais um arranjo institucional, com o objetivo de reorganizar a comercialização do álcool no país evitando a instabilidade nos preços. Esta tentativa se deu com a criação da Bolsa Brasileira de Álcool (BBA), formada por 170 produtores da região Centro-Sul que representam 78% da produção de álcool desta região. Portanto, este “*pool*” de comercialização funcionava como uma corretora, vendendo álcool das associadas e administrando a oferta do produto. Aquelas associadas que comercializassem seus produtos fora das normas estabelecidas pela BBA, eram punidas conforme normas estabelecidas no contrato. Esta tentativa de auto-gestão foi bem sucedida, já que os

preços do álcool subiram continuamente durante a safra 99/2000. Entretanto, em abril de 2000 a BBA foi extinta pelos órgãos responsáveis pelo monitoramento do mercado, tendo sido considerada um cartel.

Constatando as vantagens trazidas por estas associações, os industriais paulistas, em conjunto com empresas de outros Estados produtores, formaram novos grupos de comercialização, com destaque para a SCA (Sociedade Comercializadora de Álcool), a Bioagência e a SOL na comercialização do álcool e a Copersucar e a Crystalsev na comercialização do açúcar.

A SCA é formada por 31 usinas da região Centro-Sul e é administrada pela mesma equipe que integrou a BBA (Bolsa Brasileira de Álcool). O grupo Sol engloba 18 usinas pertencentes aos Estados de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Sergipe e Paraíba, sendo que outras unidades de Goiás, Minas Gerais e Alagoas estão negociando suas participações no bloco. O quadro 3.2. apresenta as empresas integrantes de cada grupo.

QUADRO 3.1 - Empresas participantes dos Grupos de comercialização de açúcar e álcool

SCA	Cosan, Crystalsev, Da Barra, Dois Córregos Goiasa, Jalles Machado, Monte Alegre, Albertina, Bazan, Centralcool, Cocal, Colorado, Paraíso, Santa Cândida, Santa Fé, Maracá, Nova América.
SOL	Usinas Santa Fé, Santa Helena, Sonora Estância, Debrasa e Santa Olinda, Alvorada do Bebedouro, Sanagro-MG, Santo Antonio, Benálcool, Gasa, Sanagro-SP, Unialco e Univalem, Sanagro-SE e Uma.
Bioagência	Grupo João Lyra, Moreno, Bertolo & Cia, Delta/Volta Grande, Destilaria ^a Ruette, Destilaria Alta Floresta, Destilaria Della Coletta, destilaria Ferrari, Destilaria Pitangueiras, Destilaria Santa Inês, Floralcool, Irmãos Malosso, Iturama, Usina Alta Mogiana, Usina Guairá, Usina Nardini, Usina Isabel, Usina Zanin e Virálcool.
Crystalsev	Vale do Rosário, Santa Eliza, Moema, Jardest, Pioneiros e Mandu.
Copersucar	Barra Grande, Batatais, Bela Vista-Pontal, Bom Retiro, Buriti, Catanduva, Da Pedra, Furlan, Ibirá, Ipiranga Iracema, Modelo, N. S. Aparecida-Itapira, Paredão, Porto Feliz, Quatá, Rafard, Santa Adélia, Santa Cruz – AB, Santa Cruz-Capivari, Santa Lucia, Santo Antonio-Piracicaba, Santo Antonio-Sertãozinho, São Carlos, São Francisci-Sertãozinho, São João –Araras, São José-Macatuba, São José, São José da Estiva, São Luiz-Ourinhos, São Luiz-Pirassununga, São Manoel, São Martinho, Santa Philomena, Santa Luiza-Jaboticabal e São Gregório.

Fonte: VIAN (2002, p. 220).

Segundo dados da Unica, estes grupos são responsáveis pela comercialização de cerca de 51% do álcool hidratado e 53% do álcool anidro destinados ao mercado interno da região Centro-Sul. Quanto à comercialização de açúcar, os 2

grupos (Copersucar e Crystalsev) respondem por cerca de 30% do total negociado nesta região.

Estes grupos também representam arranjos institucionais específicos da rede de poder sucroalcooleira paulista (embora também incluam produtores de outros Estados), onde os atores estabelecem regras de conduta interna que levam a uma mesma lógica de ação. As empresas que formam estes arranjos, geralmente, possuem características produtivas, tecnológicas e administrativas semelhantes, o que contribui para coibir ações oportunistas e para proporcionar uma forma de atuação mais homogênea entre os atores do grupo, facilitando o consenso sobre a política que deve ser adotada. Esta iniciativa representa a possibilidade de maior remuneração para as empresas sucroalcooleiras paulistas (que se constitui em recurso financeiro) e de maior poder de negociação frente aos demais atores da cadeia produtiva, como é o caso das distribuidoras de combustíveis.

Passadas as divergências do processo de desregulamentação sucroalcooleiro, que estendeu-se ao longo dos anos 90, verifica-se que as categorias dos industriais e dos fornecedores de cana concordam nas questões mais amplas relativas ao desenvolvimento do setor. Como por exemplo, em relação aos incentivos que devem ser concedidos pelo Estado para promover a demanda de álcool hidratado, em relação aos esforços para quebrar as barreiras protecionistas externas ao açúcar e álcool brasileiros e quanto à definição do papel do álcool na matriz energética nacional.

Quando estes assuntos de interesse comum são tratados, o que verifica-se é uma maior articulação entre os atores de uma mesma categoria, e até entre categorias diferentes. A Unica, que possui os recursos de poder mais relevantes dentre os atores da rede sucroalcooleira paulista, muitas vezes tem comandado estas discussões, levando as demandas dos diversos atores paulistas ao Estado.

Os conflitos de interesses que ainda são verificados dizem mais respeito a questões produtivas. Fora dos grupos de comercialização, a falta de maturidade ainda faz com que muitos agentes deixem de buscar um planejamento conjunto da oferta de matéria-prima, o que acaba refletindo-se em superoferta de açúcar e de álcool e, conseqüente, em queda de preços. Assim, um maior coordenação setorial tem emergido nas épocas de crise, ou seja, quando os preços atingem patamares gravosos e afetam a

rentabilidade do setor. Passado o “temporal” e retomada a fase de crescimento, alguns atores sucroalcooleiros ainda demonstram incapacidade de manter o planejamento conjunto. É certo que o peso da intervenção estatal, acumulado ao longo de 50 anos, explica, em grande parte, essa dificuldade de coordenação, porém outros fatores como o grande número de fornecedores existentes em São Paulo, a dispersão geográfica entre eles e, sobretudo, a heterogeneidade de recursos financeiros e a concorrência verificada entre os industriais também contribuem para isso.

Como as relações entre os atores sucroalcooleiros paulistas durante o processo de desregulamentação estão em constante mudança, bem como os interesses, a distribuição dos recursos de poder e as regras de interação, deve-se caracterizar a rede que se forma após este processo, ou seja, quando se encerrava o processo de desregulamentação (no final da década de 90). A tabela 3.22 apresenta as principais características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo neste período:

TABELA 3.21 - Características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista após a desregulamentação estatal (a partir do final da década de 90)

1. Atores (além das agências estatais)	
1.1. Número	Dois
1.2. Tipo	Associações de interesses (industriais e fornecedores)
1.3. Monopólio de representação	Sim ⁶⁵
2. Função	
2.1. Canais de acesso	Sim
2.2. Consulta	Sim
2.3. Negociação	Sim
2.4. Coordenação	Sim
2.5. Cooperação na formação política	Sim
2.6. Cooperação na implementação política + delegação de autoridade pública	Não
2.7. Amplitude de temas	Relativamente estreita
3. Estrutura	
3.1. Limites	Fechados
3.2. Tipo de articulação	Voluntária
3.3. Relações ordenadas	Média
3.4. Complexidade	Alta
3.5. Padrão de relação	Consulta horizontal
3.6. Centralidade	Baixa
3.7. Estabilidade	Alta
3.8. Natureza das relações	Cooperativa
4. Convenções na interação	
4.1. Adversidade / procura por consenso	Ambos
4.2. Idéia de servir interesse público	Não
4.3. Contatos formais ou informais	Formal / Informal ⁶⁶
4.4. Disputa ideológica	Não
5. Distribuição de poder	
5.1. Autonomia estatal	Baixa
5.2. Dominação do Estado	Não
5.3. Dominação do interesse privado	Sim, são os industriais quem possuem os recursos de poder mais relevantes.
6. Estratégia da administração	
6.1. Acessibilidade	Sim
6.2. Reconhecimento dos grupos de interesses	Sim
6.3. Criação / mudança de associações	Não

Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa de campo.

Verifica-se que uma nova concertação de interesses tem se formado em torno das relações entre os atores sucroalcooleiros paulistas após a década de 90. Nesta rede, o Estado e suas agências não possuem autonomia, pois não dominam a

⁶⁵ Nas questões ou interesses comuns que envolvem o setor como, por exemplo, na questão da abertura de novos mercados para os produtos sucroalcooleiros, a Unica fala pelos atores desta agroindústria paulista.

⁶⁶ Algumas unidades industriais, embora façam parte da Unica, não têm seus interesses representados por ela. É o caso de destilarias criadas no Proálcool que executam lobby junto ao governo, pois sua sobrevivência não está garantida em condições de livre mercado (NASSAR, 2001, p.161).

distribuição dos recursos de poder. Os recursos mais relevantes são controlados pelo setor privado, principalmente pelo segmento industrial, através da Unica.

Nesta estrutura de governança, o que chama a atenção é a rigidez e a simbiose existente entre o governo (representado pelos 10 ministros que compõem o CIMA e os parlamentares – deputados e senadores) e os grupos de interesses privados (Unica e Orplana). No intercâmbio político que se estabelece, o Estado concede aos grupos de interesse monopólio de representação, subvenções e acesso privilegiado a algumas decisões, que promovem o desenvolvimento organizacional dos atores coletivos e incrementam seu poder de negociação na rede, facilitando o acesso à formulação das políticas setoriais e a efetivação de seus interesses. Em troca, o Estado recebe legitimidade, informação e suporte político, o que incrementa sua capacidade de ação, ou seja, a eficácia de suas decisões.

Como se trata de uma estrutura de governança bastante rígida, o acesso de outros atores ao processo de tomada de decisão é bastante difícil. Por isso, os limites da rede são fechados a outros interesses. A articulação dos atores é voluntária e as relações possuem certa ordenação e estabilidade, já que há simbiose e dependência entre eles. As negociações ocorrem de forma discreta - pela barganha horizontal - não por autoritarismo hierárquico, e os grupos têm ações recíprocas e preferenciais. Uma parte é dependente dos recursos controlados pelas outras duas partes, sendo que existem ganhos com o processo de troca e com o intercâmbio político. Neste caso, os atores existem não por eles mesmos, mas em relação aos outros atores. Há uma orientação mútua e os benefícios são divididos. Enfim, interdependência, complementaridade e relacionamento são os conceitos chave.

Com a desregulamentação do setor nos anos 90, os industriais e os fornecedores de cana paulistas passaram a depender cada vez mais do apoio dos deputados e senadores. A aglutinação destes parlamentares representa uma possibilidade de ampliar o poder de negociação dos atores sucroalcooleiros frente aos ministros do conselho executivo do CIMA, facilitando a efetivação de seus interesses na elaboração das políticas setoriais. Entretanto, na opinião dos usineiros paulistas entrevistados durante a realização da pesquisa de campo, a atuação dos atores sucroalcooleiros junto aos parlamentares é ainda muito tímida. Eles argumentam que os industriais paulistas

deveriam agir como os usineiros nordestinos, isto é, pressionando e executando a estratégia de *lobby* junto aos deputados e senadores. Outra ação que permitiria elevar o poder de negociação da categoria, segundo os entrevistados, seria eleger aliados na sociedade visando ampliar a habilidade dos industriais em sensibilizar o governo a favor de seus interesses.

O quadro abaixo apresenta os principais traços da política agroindustrial sucroalcooleira paulista nos anos 90:

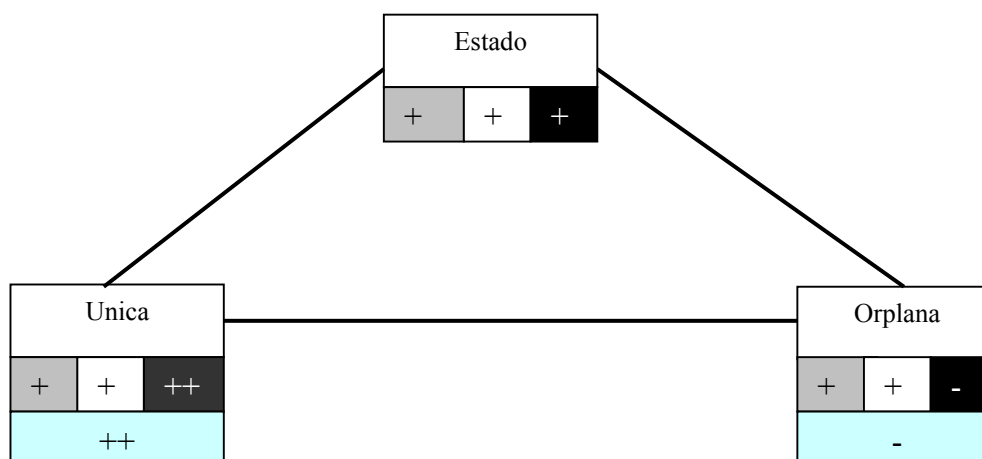
QUADRO 3.2 - Principais traços da política agroindustrial sucroalcooleira paulista entre 1990 e 2002.

1. Contexto	Retirada do Estado das arenas de regulação em função de sua crise fiscal, da abertura comercial e econômica, do processo de globalização da economia e do caráter liberalizante da Constituição de 88.		
2. Tipo de política pública	Processo de desregulamentação		
2.1. Orientação	Vertical		
2.2. Instrumentos	Incentivos fiscais, redução de tarifas, promoção de centros de pesquisa e experimentação		
2.3. Sistema de decisão	Fragmentado por complexo agroindustrial		
3. Estilo político	Híbrido (público/privado)		
3.1. Pautas de interação	Elevada		
4. Atores	Estado	Indústria (Unica)	Agricultura (Orplana)
4.1. Interesses	Limitar o déficit público	- Adotar estratégias para ampliar a competitividade e a demanda do açúcar no mercado interno e externo; - Pede a intervenção do Estado para estimular a demanda por álcool hidratado	- Obter preços remuneradores para a cana
4.2. Poder de representação (recurso político)	Concede <i>status</i> público	+	+
4.3. Poder de aglutinação (recurso político)	Deixa de conceder incentivos financeiros e materiais	+	+
4.4. Recursos de poder financeiros, organizacionais e tecnológicos.	+	++	-
4.5. Poder de negociação	Concede <i>status</i> público	++	-
5. Objetivo		Ampliar a demanda para seus produtos e obter preços remuneradores	Fornecer matéria-prima
6. Conseqüências para os atores	Perde poder de regulação	Aumento da produção, da produtividade agrícola e industrial, concentração técnica e de capitais.	Dependência da indústria.

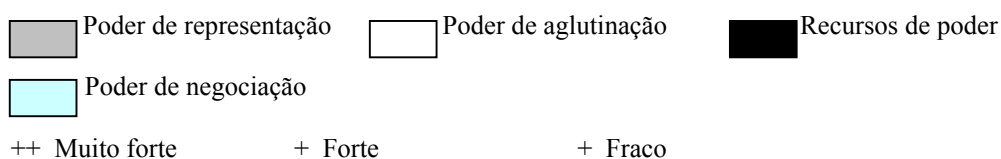
Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa de campo

A Figura 3 apresenta as relações de poder existentes atualmente na agroindústria sucroalcooleira paulista.

Figura 3.3 - Relações de poder na agroindústria sucroalcooleira paulista depois dos anos 90



Legenda:



Fonte: elaborado a partir de dados colhidos na pesquisa a fontes primárias e secundárias

3.4 Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo mostrou que as transformações institucionais na agroindústria sucroalcooleira paulista ocorreram em dois grandes períodos. Em um primeiro período, marcado pela intervenção estatal, destaca-se a constituição de uma rede de poder caracterizada pela ampla disponibilidade de recursos nas mãos do Estado, que possibilitou a centralização das decisões nas mãos deste ator, que estabelecia as regras e normas setoriais e regulava, com certo poder, a rede política aí constituída. Entretanto, apesar dessa autoridade hierárquica estatal no processo de elaboração das políticas setoriais, os atores privados com recursos de poder relevantes conseguiam influenciar o processo político e realizar seus interesses, seja através dos canais formais (via IAA), ou utilizando-se de contatos informais (*lobby* direto com o Estado). Na maior parte das vezes, as políticas de intervenção eram

modificadas em momentos de crise econômica. O ponto distinto a acrescentar neste período de análise é a ampla gama de recursos financeiros, organizacionais e tecnológicos que o Estado destinou ao atores privados através do Proálcool.

Posteriormente, em um período de desregulamentação, há o início de um processo de reestruturação da estrutura de governança sucroalcooleira paulista, marcado pela profunda mudança da participação estatal nas negociações dos recursos e interesses, e até mesmo na conformação do ambiente institucional.

Em relação ao período de regulação estatal (de 1933 a 1989), esta rede política agroindustrial sofreu metamorfoses, em função dos novos relacionamentos dos atores (produtivos e não-produtivos) e de seus respectivos interesses (econômicos e políticos). As mudanças marcantes que ocorreram nas formas de atuação dos atores foram do Estado (dos ministros e parlamentares) e dos grupos privados (agora representados pela Unica e pela Orplana).

O processo de interação das políticas sucroalcooleiras paulistas tem ocorrido no âmbito do CIMA (Conselho Interministerial do Álcool), caracterizando uma elevada simbiose e dependência entre os atores que formam esta rede política (Estado, Unica e Orplana). Neste estado das relações de poder, cada ator tem a necessidade dos outros dois para ter sucesso em seus resultados.

Na estrutura de governança sucroalcooleira que se forma no Estado de São Paulo, a nova posição estatal (deixando de estabelecer regras e normas que garantiam, há mais de 50 anos, o desenvolvimento do setor e o gerenciamento dos conflitos entre seus agentes) conduziu os industriais e os fornecedores de cana a um processo de adaptação, alterando suas estratégias de ação, suas formas de organização e de representação de seus interesses. Nesta reestruturação, surgiram novas regras e normas – como por exemplo, as ambientais – que caracterizam a chamada desregulamentação sucroalcooleira. Este processo ocorreu entre 1990 e 1999. A partir de então, configura-se uma nova rede política nesta agroindústria paulista, onde se destacam os seguintes fatores: a) fortalecimento do poder de aglutinação e representação da Unica no tocante aos interesses comuns do setor (como na estratégia de abertura de novos mercados), principalmente após a profissionalização desta organização (ocorrida em agosto de 2000); b) criação do Consecana, que caracterizou a

intensificação das articulações entre industriais e fornecedores de cana paulista; c) formação dos grupos de comercialização de açúcar e álcool num contexto de crise de superoferta do setor, que constituem arranjos institucionais específicos, com regras, normas e procedimentos próprios, proporcionando uma forma de atuação mais homogênea e, d) dificuldades de se atingir a autogestão, devido a falta de um planejamento conjunto da oferta de cana, açúcar e álcool.

A crise profunda que os atores sucroalcooleiros enfrentaram quando o Estado consolidou a desregulamentação do setor (com superoferta de álcool na safra 1998/99) certamente deu início ao amadurecimento de seus principais atores produtivos (industriais e fornecedores de cana). Entretanto, na opinião dos próprios industriais paulistas entrevistados, dos dirigentes das associações de interesses coletivos e de pesquisadores/acadêmicos, trata-se de um processo, que está apenas no início.

Diante disso será possível, ainda no presente trabalho, analisar os principais desafios para o setor sucroalcooleiro paulista atingir a autogestão

CAPÍTULO 4

OS DESAFIOS DA AUTOGESTÃO SUCROALCOOLEIRA PAULISTA

4.1 Introdução

Como foi visto no capítulo III, a desregulamentação estatal do setor sucroalcooleiro brasileiro, ocorrida ao longo dos anos 90, representou a emergência de uma nova estrutura de oportunidades. Dessa forma, regras e normas, que vigoravam há mais de 50 anos no setor, foram extintas e outras novas foram criadas, exigindo dos atores adaptações relevantes para o novo ambiente institucional que começou a se criar.

Neste contexto, estão ocorrendo metamorfoses no processo de orquestração de interesses e de busca de recursos de poder em direção à autogestão. Este capítulo tem o objetivo de aprofundar o estudo das relações entre os principais atores da rede política sucroalcooleira paulista (atualmente orquestrada por industriais e fornecedores de cana), apontando os principais desafios que estes atores enfrentam para o alcance da chamada autogestão. Assim, o capítulo aprofunda o estudo das interações estabelecidas entre os atores que dominam atualmente a rede de poder sucroalcooleira paulista. Este aprofundamento está amparado pela pesquisa de campo realizada junto aos industriais paulistas, aos representantes da Unica e da Orplana e aos pesquisadores do setor.

Verificar-se-á que, apesar das evidências apontarem para a constituição de um novo processo de orquestração de interesses na agroindústria canavieira paulista, onde os atores produtivos tendem a intensificarem as articulações quando as questões de interesse comum são tratadas, o amadurecimento do setor e a montagem de um mecanismo de governança estável, que garanta tranquilidade aos atores da produção, do consumo e ao governo, ainda estão longe de serem alcançados.

4.2 A mudança institucional na rede política sucroalcooleira paulista e os desafios da autogestão setorial

Como foi visto no capítulo III, uma nova concertação de interesses tem se formado em torno das relações entre os atores sucroalcooleiros paulistas a partir da década de 90. Com o fim do intervencionismo estatal no setor, que garantia cotas de

produção, subsídios e preços remuneradores para os produtos sucroalcooleiros, os principais atores produtivos da indústria e do fornecimento de cana tendem a encontrar-se mais articulados, principalmente quando as questões mais comuns do setor são discutidas junto ao governo, como a questão da eliminação das queimadas, a quebra do protecionismo externo ao açúcar brasileiro, a definição do papel do álcool na matriz energética nacional e a definição de regras claras para a comercialização da energia co-gerada a partir do bagaço da cana.

Entretanto, como constatado na pesquisa de campo, realizada junto a alguns industriais, pesquisadores e associações de interesses desta agroindústria paulista, ainda falta muito para o amadurecimento do setor e para a montagem de um mecanismo de autogestão efetivo, pois quando as questões produtivas são tratadas (de planejamento da oferta da matéria-prima e dos produtos finais), os atores adotam atitudes oportunistas elevadas, vislumbrando apenas resultados de curto prazo. Portanto, são incapazes de manter relacionamentos estáveis e duradouros de longo prazo.

Mesmo com a mudança do padrão de regulação sucroalcooleiro (consumado na desregulamentação estatal), ainda não há uma cristalização (*embeddedness*) de interesses mais amplos na rede política do setor que possam atingir todos ou uma grande parte dos atores envolvidos nesta agroindústria, fazendo-os entender a vantagem do ganho compartilhado frente ao ganho individual. Isso ocorre porque há um *enforcement*⁶⁷ fraco no setor, ou seja, os principais atores produtivos desta rede agroindustrial (industriais e fornecedores de cana) têm demonstrado um baixo esforço para potencializar ou melhorar a governança (institucionalidade) sucroalcooleira paulista. Assim, as relações entre esses atores são pouco intensas, ocorrem com baixa velocidade e falta centralidade nas ações e decisões tomadas, comprometendo a coordenação nessa rede política.

Ao longo da história sucroalcooleira, houve momentos de um *enforcement* mais alto, principalmente em períodos de crise setorial, como na safra 1998/99, quando o Estado liberou os preços da cana e do álcool hidratado num momento de crise de superprodução e de preços reprimidos. A formação da Bolsa Brasileira de Álcool (BBA) e da Brasil Álcool, criadas pelos produtores do Centro-Sul

⁶⁷ Esforço de cada ator para potencializar, melhorar a institucionalidade ou governança da rede (Powell, 1994; Granovetter, 1985 e Paulillo, 2000).

para retirar do mercado o excedente de álcool de 1,8 bilhões de litros durante esta crise, evidenciaram essa tendência. Entretanto, passada a crise e retomada a fase de crescimento, muitos atores sucroalcooleiros voltam a pensar em si mesmos, adotando estratégias de crescimento da capacidade produtiva de suas indústrias e colocando em risco o suposto equilíbrio alcançado nos preços e, conseqüentemente, na rentabilidade do setor.

Este *enforcement* baixo no setor é comprovado pelo fim da empresa Brasil Álcool no final da década de 90, pois quando os preços haviam se recuperado, os produtores que integravam esse *pool* de comercialização passaram a vender seus produtos diretamente ao mercado, em quantidades cada vez maiores, o que voltou a afetar o suposto equilíbrio no mercado do álcool.

Recentemente, deu-se outro indicativo do fraco *enforcement* dos atores sucroalcooleiros paulistas. Diante da ameaça de falta de álcool hidratado durante os primeiros meses de 2003, os industriais firmaram um contrato com o governo para produzir 1,5 bilhão de litros a mais de álcool na safra 2003/04, com a antecipação, para abril/03, da produção de 600 milhões de litros. Desse volume, cerca de 70% eram de responsabilidade dos produtores do Estado de São Paulo, que inclui 75 usinas. Num primeiro momento, a adesão a este compromisso firmado com o governo não foi total. Até o presidente da Unica (Eduardo Carvalho) esteve preocupado com a possibilidade do setor não cumprir o acordo, tendo feito um discurso duro aos usineiros durante uma feira agroindustrial realizada no oeste paulista. Até o mês de março de 2003, a Unica tinha recebido a adesão de poucas usinas que se comprometeram a produzir 250 milhões de litros, ou seja, apenas 63% do necessário. Para conseguir a adesão de mais produtores, o presidente da associação teve que “ameaçar” divulgar para a imprensa os nomes das usinas que não aderiram ao acordo alegando que, se o contrato não fosse cumprido, a credibilidade do setor estaria abalada para sempre, tanto junto ao governo quanto à sociedade (GAZETA MERCANTIL, 14/03/03). Isso revela a dificuldade da UNICA em centralizar a operação da rede de poder sucroalcooleira paulista através do equacionamento da oferta de álcool, um tema sempre presente no processo de orquestração agroindustrial canavieiro paulista.

A falta do cumprimento total desse acordo redundou na falta de combustível, o preço do álcool nos postos de São Paulo subiu perto de 50% entre as primeiras semanas de janeiro e fevereiro, fazendo com que o governo convocasse as lideranças do setor para explicar por que o valor cobrado pelo combustível estava acima do patamar correspondente a 60% do preço da gasolina, conforme acordo anterior também firmado com o governo. Desta feita, o governo também ameaçou criar cotas de exportação de açúcar em represália aos altos preços do álcool. Posteriormente, devido à pressão do Estado, os produtores paulistas aceitaram fixar o preço do álcool em 60% do valor da gasolina. Ou seja, se em torno desta temática a governança retornou, foi devido às ameaças do Estado e da Unica.

Os industriais paulistas se defendem alegando que, na entressafra, ocorre uma relação muito apertada entre oferta e demanda. Isso por conta de um aumento de consumo muito além do projetado. Segundo dados da Revista AGROANALISYS (abril/2003), a região Centro-Sul produziu 1 bilhão de litros a mais de álcool hidratado na safra 2002/03 e, mesmo assim, no final do ano, foi necessária uma oferta adicional de 700 milhões de litros. O que houve, na opinião dos industriais, foi um grande aumento no consumo de álcool. Em metros cúbicos, o consumo do tipo anidro cresceu de 5,71 para 6,26 e do tipo hidratado de 4,41 para 4,88, ou cerca de 1 bilhão de litros acima do consumo de 2001. Esse crescimento é explicado pelo aumento do consumo não-convencional, ou seja, pela conversão informal de carros a gasolina para álcool (maior uso do “rabo de galo”) e mistura de anidro à gasolina, além dos 25% previstos pela legislação. Não se pode desprezar, também, o aumento nas vendas dos carros a álcool, que triplicaram em comparação à quantidade vendida em 2001.

Parte da categoria dos fornecedores de cana paulistas também hesitou em aderir ao contrato com o governo, pois a antecipação da safra implicava em colher a cana antes do tempo e, conseqüentemente, perder qualidade na matéria-prima (colhe-se cana com menor quantidade de Açúcar Total Recuperável – ATR), obtendo menor remuneração na sua venda.

Sabe-se da complexidade da orquestração destes interesses, na qual a questão-chave é a de equacionar o fluxo da produção concentrada em seis meses para atender a um consumo relativamente estável entre os 12 meses do ano. Por outro lado, o

fato da matéria-prima ser destinada à produção de açúcar ou de álcool também dificulta o gerenciamento e a administração no longo prazo. Assim, o desafio é promover o ajustamento entre incremento de oferta e capacidade de absorção da demanda.

Neste desafio está a marcante heterogeneidade de interesses entre os dois segmentos produtivos que atuam consideravelmente na rede política sucroalcooleira paulista. De um lado, são mais de 12 mil fornecedores de cana, com produção atomizada, negociando preços remuneradores para suas produções. De outro, cerca de 150 usinas que precisam escoar sua produção de álcool através de menos de uma dezena de canais de distribuição.

O importante seria zelar por uma institucionalidade forte na governança sucroalcooleira no Estado de São Paulo, que proporcionasse maior intensidade nas relações e maior centralidade nas decisões dos atores que atuam nesta rede política, onde predominasse a linguagem comum e as propostas consensuais; o que parece praticamente impossível.

Durante o período de intervenção estatal, os produtores paulistas (principalmente os grandes grupos de industriais), executavam *lobby* direto com o governo, obtendo vantagens e apoios específicos. Nesta fase do desenvolvimento sucroalcooleiro, não era necessário aglutinar os atores potenciais para ampliar o poder de negociação junto ao Estado. Quem produzia mais, ou seja, quem controlava mais recursos financeiros e tecnológicos, podia mais, sendo as relações pouco ordenadas, pois as pressões vinham de todas as partes. Deste modo, as regras, normas e procedimentos do setor mudavam rapidamente, conforme a necessidade ou pressão dos grupos com recursos de poder relevantes (com a predominância dos recursos financeiros e tecnológicos). Na época da regulação estatal, portanto, os atores da agroindústria canavieira já demonstravam pouco esforço para melhorar a institucionalidade da rede política na qual operavam.

Entretanto, após a desregulamentação ocorrida na década de 90, quando as questões que mexem diretamente com a rentabilidade dos produtores são tratadas - como a questão do planejamento conjunto da produção de cana, açúcar e álcool - as ações oportunistas são mais constantes, havendo competição, acima de tudo, entre os atores privados que atuam na nova estrutura de governança sucroalcooleira paulista

(Unica e Orplana). Como todos os industriais e fornecedores de cana querem crescer e ganhar⁶⁸, os relacionamentos ou os processos de troca de recursos entre os atores passam a ocorrer com pouca frequência, intensidade e velocidade, não havendo laços organizacionais amadurecidos. Assim, quando o tema tratado é o da regulação da oferta de cana e de seus subprodutos (açúcar e álcool), verificamos um *enforcement* muito fraco no setor.

Na opinião dos industriais, representantes das associações de interesses (Unica e Orplana) e dos pesquisadores entrevistados, este comportamento (de baixo *enforcement* e de risco moral⁶⁹) está embutido em questões culturais⁷⁰ que, quando perpetuadas na rede de relações, tornam-se também um recurso de poder, ou seja, um recurso simbólico que influenciará o processo de tomada de decisões dos atores sucrocooleiros paulistas. Desse modo, os fatores culturais cristalizados na vida e na rotina dos industriais e dos fornecedores de cana paulistas ajudam a explicar o fato das ações destes agentes estarem mais voltadas para os interesses econômicos individuais do que para os interesses organizacionais coletivos do setor.

Aspectos como a administração familiar⁷¹ a que está submetida grande parte das usinas paulistas, a trajetória ampla dos industriais (educação, estrutura social, atividade profissional, crenças, instituições, valores espirituais e materiais transferidos etc) e a própria rotina setorial, ou seja, os mais de 60 anos de ajuda e de protecionismo estatal sobre o setor, acabaram influenciando a capacidade cognitiva e o padrão de comportamento dos empresários sucroalcooleiros, fazendo com que ações de risco moral e o baixo *enforcement* se perpetuem.

Em função destes aspectos, a adoção de estratégias conjuntas pelos atores da Unica e da Orplana, a coordenação de longo prazo no setor e a construção da autogestão tornam-se mais difíceis de serem alcançadas, impedindo a montagem de um modo de governança mais estável.

⁶⁸ Segundo a opinião dos acionistas e diretores de algumas usinas paulistas entrevistadas, bem como na de representantes da Unica e da Orplana e de pesquisadores do setor.

⁶⁹ Risco moral (*moral hazard*) envolve ações ocultas que ocorrem após a realização de um acordo entre dois ou mais atores.

⁷⁰ Padrões de comportamento, crenças, instituições e outros valores característicos de uma sociedade (Holanda, 1975).

⁷¹ As empresas ainda têm um cunho familiar muito forte. Algumas delas conseguiram migrar de seu negócio tradicional para a geração de energia elétrica, por exemplo, o que leva à diversificação e à redução da vulnerabilidade. Mas tais casos são exceções, e não regra.

A discrepância dos recursos de poder entre os atores sucroalcooleiros paulista é outro aspecto fundamental que dificulta a montagem de um mecanismo de autogestão mais estável. Nas palavras de um usineiro entrevistado “*um fornecedor não atrapalha o outro, já os industriais são formados para mandar, e isso dificulta muito a montagem da autogestão sucroalcooleira*”. Por outro lado, o maior recurso financeiro de um grupo de usineiros, por exemplo, enfraquece o poder de aglutinação dos industriais (um recurso político relevante). Isso porque este grupo tende a conduzir a política setorial a seu favor, deixando de representar os interesses da categoria como um todo. Esse aspecto ocorreu nos três últimos anos da década de 90 com a Unica. De acordo com os empresários entrevistados, este foi um período em que a Unica ainda não era profissionalizada. Antes da entrada de Eduardo Carvalho na presidência da associação, em agosto de 2000, a entidade era dirigida por acionistas de usinas paulistas, que muitas vezes levavam para discutir no governo interesses particulares de grupos específicos de produtores, comprometendo a legitimidade da associação⁷². Portanto, desse ponto de vista, a profissionalização da associação que representa os industriais paulistas foi uma conquista para uma parte dos usineiros. A maioria dos industriais entrevistados concorda que a profissionalização da Unica vem ampliando o recurso político da aglutinação dos atores sucroalcooleiros industriais, pois, ainda na opinião dos entrevistados, seu novo presidente da organização é uma pessoa com livre trânsito e com contatos importantes dentro do governo⁷³.

O fato de alguns industriais e fornecedores de cana paulistas ainda não terem se adaptado a lidar com as regras do mercado após a desregulamentação também é apontado pelos entrevistados como aspecto que dificulta a montagem da autogestão sucroalcooleira. A tendência empresarial recente aponta uma reestruturação no *modus operandi* das empresas. No campo administrativo, a ampliação do parque industrial e a construção de usinas de açúcar onde funcionavam apenas destilarias de álcool representam uma postura estratégica de diversificação, visando encontrar alternativas capazes de proporcionar melhores margens de lucro. Os elementos-chave seriam os

⁷² A legitimidade da Unica ficou comprometida, neste caso, porque suas ações não eram mais autênticas, ou seja, não eram mais dignas de serem reconhecidas pelos demais integrantes da associação.

⁷³ O presidente da Unica (Eduardo Carvalho), antes de ingressar na organização, dedicava-se a sua empresa de consultoria de fusões e aquisições. Também atuou como executivo na Companhia Vale do Rio Doce e exerceu cargos públicos.

ganhos de economia de escala, mudanças tecnológicas e baixos custos de produção. Como muitos produtores ainda não estavam adaptados às regras atuais do mercado, o endividamento de muitas usinas chegou ao ponto mais crítico durante a safra 1999/00, alcançando 65% das receitas de muitas empresas. Entretanto, de lá para cá, o nível de endividamento caiu para menos da metade e hoje está estimado em cerca de 30% (AGROANALISYS, abril/2003).

Muitas empresas têm mudado o perfil de suas administrações para garantir maior eficiência, principalmente após a entrada de multinacionais no setor, desde o ano passado. A contratação de executivos para gerenciar os negócios é um sinal de que o setor quer mudar o estigma de herança familiar. “*Parente não é excludente, desde que seja competente*”, mencionou Alberto Klumb, diretor financeiro da Açúcar Guarani, em uma reportagem publicada pelo jornal GAZETA MERCANTIL (25/07/01, p. B-16). Esta empresa foi vendida para o grupo franco-italiano Béghin-Say e possui um quadro de diretores profissionais.

A Copersucar, que reúne 30 usinas e destilarias paulistas, também iniciou seu processo de reestruturação organizacional, tendo contratado profissionais para as áreas comercial, de operações e administrativo-financeiro. Os antigos diretores, donos de usinas cooperadas, têm agora apenas cadeira no conselho de administração.

Dentre as unidades industriais paulistas que também promoveram a profissionalização de suas diretorias podemos destacar: a Usina São Martinho, a Iracema, a Usina Esther, a Usina Alta Mogiana e a Cia Energética Santa Elisa.

A própria Unica reconhece que a profissionalização das empresas sucroalcooleiras paulistas é o primeiro passo a ser dado, e que os agentes produtivos dessa agroindústria devem entender melhor o mercado onde atuam, já que a coordenação do setor ainda está longe do ideal. As palavras de um dos assessores técnicos desta associação expressam bem a falta de maturidade que ainda impera sobre o setor sucroalcooleiro: “*meu sonho é que a usina fosse duas empresas distintas, uma que produzisse o açúcar e outra que produzisse o álcool*”. Portanto, passada mais de uma década da crise de desabastecimento que colocou em xeque o Proálcool, a própria associação que representa os interesses dos industriais paulistas do açúcar e do álcool tem receios de que seus “representados” direcionem toda a cana-de-açúcar para a

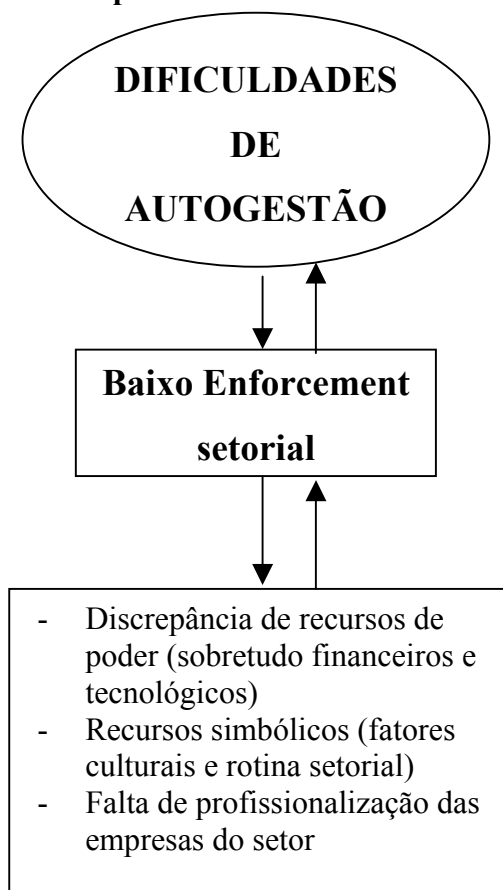
produção daquele produto que, no momento, apresentar maior rentabilidade, vindo a desabastecer o mercado do outro produto sucroalcooleiro.

Esta reorganização interna das firmas sucroalcooleiras é mais um aspecto da reestruturação intensa que ocorre no cenário agroindustrial do Estado de São Paulo. Diante do fim dos instrumentos de apoio ao Proálcool, da desregulamentação do setor, da abertura comercial e do surgimento de novas tecnologias, a estratégia chave dos industriais do açúcar e do álcool e dos fornecedores de cana deveria voltar-se para melhorar o *enforcement*, pois esta tornou-se a condição essencial para a realização de um modo de governança mais estável.

Entretanto, a construção desse “novo” modo de governança envolve também o partilhamento de interesses, de normas, de princípios e procedimentos, que levem os atores a um modo operativo comum, ou seja, a seguirem uma mesma lógica de ação (HAAS, 1992 e MARSH & RHODES, 1992). Por outro lado, os fundamentos e as regras que governam as relações ou o intercâmbio entre os atores não podem ser modificados de assunto para assunto, para que a estabilidade na rede de poder esteja assegurada. A busca por estabilidade também torna as interações mais freqüentes e intensas entre os atores de uma rede, tornando possível avaliações persistentes e a legitimação dos resultados políticos e econômicos. Portanto, credibilidade, compromisso e interdependência passam a ser conceitos-chave nesta luta por maior coordenação setorial, e isso, enfim, representa estabilidade nas relações entre os atores de uma rede política.

Pode-se concluir, portanto, que a principal dificuldade para o setor atingir a autogestão está no *enforcement* fraco dos atores sucroalcooleiros paulistas, sobretudo quando questões produtivas (de regulação da oferta de cana e de seus subprodutos) são tratadas. Esta dificuldade é explicada, em grande parte, pela existência de recursos simbólicos (questões culturais) que estão cristalizados ou permanentes ao longo de muito tempo. Isso impede o amadurecimento do setor, uma maior coordenação em torno de um planejamento de longo prazo e, sobretudo, o equilíbrio e a tranqüilidade do mercado.

FIGURA 4.4 - Esquema explicativo das dificuldades de montagem do mecanismo de autogestão sucroalcooleiro paulista



Fonte: elaboração da autora

Assim, é necessário encontrar respostas sólidas para o setor e sua rede de poder planejar e executar uma produção equilibrada de açúcar e álcool, a partir da mesma matéria-prima. Na opinião do próprio presidente da Unica (em entrevista para a revista AGROANALISYS de abril/2003, p. 6), isso ainda é um grande desafio.

Na raiz do problema estão processos de formação de preços diferentes. No açúcar prevalecem as variáveis típicas das grandes *commodities* – oferta, demanda e estoques - com choques intermitentes nos preços. Já o álcool tem seu preço associado ao mercado de combustíveis, um mercado em franca evolução. O ritmo desse processo será ditado pela velocidade de crescimento dos negócios com o produto. Por outro lado, a relação com o preço da gasolina sempre será uma referência.

É sabido que, no âmbito mundial ou no mercado doméstico, a demanda efetiva da *commodity* açúcar tende a patamares inferiores à oferta potencial. O inverso ocorre raramente e é corrigido no curto prazo. Por outro lado, o dinamismo dos investimentos em busca de economias de escala, a incorporação de avanços tecnológicos e o aprimoramento das práticas de gestão promovem um aumento irremediável na capacidade instalada. Por isso, a produção é freqüentemente superior à demanda. A competição empresarial, por outro lado, é a mola propulsora natural desse processo.

A enorme capacidade competitiva brasileira é um grande trunfo, pois é possível competir em situações de livre mercado com qualquer outro produtor mundial. Porém, essa capacidade de produzir com custos baixos induz o crescimento da produção numa velocidade nem sempre compatível com a evolução do mercado, acarretando um desequilíbrio crônico, com reflexos imediatos nos preços.

Com o fim da intervenção do governo no setor, não existe nenhum obstáculo para se produzir açúcar e álcool no Brasil. A agroindústria está mais aberta a qualquer empresário, num cenário agrícola comparativo com outra cultura, mesmo em condições mais adversas de mercado. Sob a ótica da ocupação do espaço físico, o limite será dado em algum ponto que é praticamente impossível de prever no momento. A fronteira parece infinita. Cerca de 90 milhões de hectares de cerrado ainda estão disponíveis para a expansão das lavouras de cana, segundo dados da Revista AGROANALISYS (abril/2003). Portanto, o equilíbrio entre oferta e demanda, necessário à autogestão do setor, torna-se cada vez mais difícil.

Sendo o Brasil o maior produtor mundial de açúcar, se ele intervém de modo mais agressivo nas vendas internacionais, as cotações imediatamente enfraquecem e sofrem pressões baixistas. Assim, os espaços são limitados, por isso a necessidade de planejar, em conjunto, a oferta. Somente se houver uma redução abrupta no protecionismo dos países produtores, que resistem em removê-las no curto prazo, essa situação se mostrará melhor. Enquanto novos mercados não se consolidarem, os atores sucroalcooleiros precisam edificar a autogestão, criando mecanismos e instrumentos que evitem as volatilidades que desestabilizam o mercado. O setor tem que estar maduro o suficiente para começar a elaborar formas e modelos de regulamentação,

sem a intervenção do governo, que permitam o desenvolvimento sustentado da atividade.

Tanto os industriais paulistas quando os dirigentes das associações que representam seus interesses (a Unica) e os interesses dos fornecedores de cana (Orplana) não acreditam numa autogestão completa e absoluta para o setor sucroalcooleiro, pois o álcool é um combustível, que por concorrer com a gasolina (um produto totalmente regulamentado), deve ter uma regulação mínima do governo (este aspecto mostra a dependência da rotina setorial⁷⁴). Entretanto, eles concluem que a autogestão é difícil, “*por estarmos num regime capitalista onde é normal cada ator pensar no seu próprio negócio*”. Em função destes aspectos a Unica continua representando unicamente a categoria dos industriais paulistas nas questões ou interesses mais amplos do setor, como na questão da quebra do protecionismo externo ao açúcar brasileiro, na definição do álcool na matriz energética nacional e na definição de regras claras para a produção e comercialização da energia co-gerada a partir do bagaço da cana. É neste campo de ação que a Unica adquire legitimidade para coordenar a rede política sucroalcooleira no Estado de São Paulo. A atuação desta entidade acaba ficando restrita à abertura de novos mercados para os produtos sucroalcooleiros brasileiros. A promoção da coordenação interna de seus associados fica num segundo plano, cabendo a Unica alertar os industriais do perigo constante de uma superoferta e das conseqüências desastrosas de uma crise para o setor.

Os atores entrevistados defendem uma regulação estatal mínima, pois concordam que não há mais espaço para o Estado intervir no setor como fazia até a década de 80. Para estes atores, o novo papel do Estado deve-se dar no sentido de definir claramente o papel do álcool na matriz energética brasileira; definir regras claras para a comercialização da energia co-gerada a partir do bagaço da cana (incluindo também um planejamento de longo prazo para a questão energética); tornar mais acessível a compra de carros *flex fuel* (multi-combustível) pelos consumidores e atuar na tentativa de quebra das barreiras protecionistas externas ao açúcar e álcool brasileiros.

⁷⁴ Dependência dos instrumentos de política fornecidos pelo Estado aos industriais e fornecedores de cana durante o período de regulação do setor (entre 1930 e 1990).

Os industriais alegam que o Brasil é exceção no mundo atualmente, pois produz *commodity* (açúcar) e produto energético (álcool) em livre mercado. A categoria alega que no mundo todo o setor açucareiro é protegido pelos governos, com subsídios às exportações, políticas de apoio à produção interna, cotas e outros tantos mecanismos de controle. No álcool também existe clara política de suporte explícito dos governos, baseada no trinômio ambiental, social e de segurança energética. Neste contexto, a exceção é o Brasil onde, desde 1999, a produção de cana, açúcar e álcool é feita sem subsídios, políticas de apoio ou programas de suporte do governo. Portanto, novamente evidenciamos a dependência da rotina setorial, a perpetuação dos velhos recursos simbólicos ao longo do tempo (aspectos culturais) e do baixo esforço dos atores em buscar maior intensidade e velocidade nos relacionamentos.

4.3 Considerações finais

O agronegócio sucroalcooleiro paulista sempre conviveu com transformações intensas. Depois do Proálcool, veio a extinção do IAA e a liberação dos mecanismos oficiais de controle na década de 90, levando as empresas à adaptação ao mercado. Neste contexto, uma nova estrutura de governança (pouco estável) começou a se formar, onde os principais atores produtivos desta agroindústria passaram a estar mais articulados, principalmente nas questões de interesse comum que envolvem o setor. Entretanto, ainda falta uma cristalização dos interesses mais amplos nesta rede política (como no caso da regulação da oferta de cana e dos produtos finais), para que a estabilidade e a tranquilidade estejam asseguradas aos produtores, ao governo e aos consumidores dos produtos sucroalcooleiros.

Ao longo do trabalho, foi possível verificar que, se há alguma coordenação entre os atores sucroalcooleiros paulistas, esta vem ocorrendo por necessidade e não por mérito destes agentes produtivos. Ou seja, o amadurecimento do setor vem ocorrendo a “fórceps”. Em períodos de crise, fica evidente que as interações entre os atores ficam mais freqüentes, mais intensas e ocorrem com maior velocidade, demonstrando um esforço mais elevado dos atores para potencializar ou melhorar a institucionalidade da rede (*enforcement* fraco). Entretanto, passada a crise, os atores voltam a adotar atitudes oportunistas e interrompem os relacionamentos de longo prazo.

O processo de mudança e adaptação não tem sido fácil, sendo que desde 1999 os atores sucroalcooleiros vêm se reestruturando. Apesar das previsões e cenários indicarem um quadro favorável de demanda e de preços, o futuro do setor depende, mesmo, da capacidade de autogestão de seus agentes produtivos. Assim, a coordenação das ações dos atores sucroalcooleiros paulistas, uma reestruturação política capaz de romper os vícios de uma intensa centralização tutelar do governo e uma reengenharia no modo de pensar e no padrão de comportamento dos industriais e dos fornecedores de cana, são os principais desafios a serem enfrentados.

CONCLUSÕES GERAIS

Ao longo desse trabalho, a agroindústria sucroalcooleira paulista foi estudada a partir do enfoque de redes políticas (*policy network*). O emprego desta abordagem, que fornece uma perspectiva de análise mais ampla para os complexos agroindustriais brasileiros (Paulillo, 2000), permitiu aprofundar o entendimento do processo de reestruturação sucroalcooleira paulista, que ocorreu a partir dos anos 90 quando o Estado deixou de regular o setor.

Através de um estudo profundo das características dos principais atores que atuam na rede sucroalcooleira paulista (basicamente industriais e fornecedores de cana), de seus relacionamentos, da representação de seus interesses e da distribuição de recursos de poder entre eles (recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos, constitucionais e simbólicos), foi possível compreender o processo de interação institucional que se estabeleceu após a década de 90, facilitando a análise da formação e desenvolvimento das políticas públicas sucroalcooleiras. Neste diagnóstico da estrutura de poder desta agroindústria paulista, também foram considerados os antecedentes históricos vinculados às décadas de intervenção estatal sobre o setor (dos anos 30 aos anos 80), pois muitos desafios encontrados pelos atores sucroalcooleiros hoje estão enraizados nas instituições passadas.

A análise do processo de desenvolvimento da rede política sucroalcooleira paulista apurou que, durante o período de intervenção estatal, particularmente durante o funcionamento do Proálcool (entre 1975 e 1989), aspectos como a elevada autonomia estatal, a ampla disponibilidade de recursos de poder nas mãos do Estado, a autoridade hierárquica deste ator - que centralizava as decisões econômicas e políticas, estabelecendo as regras e normas setoriais - contribuíram para a formação de uma rede bastante fechada neste período. Os atores privados tinham participação restrita neste período, mas articulavam-se estrategicamente para obter recursos e acesso aos centros de decisão. Neste período, deu-se o fim da unicidade da ação coletiva dos industriais paulistas, já que a Copersucar, que até então detinha os recursos de poder mais relevantes do setor, perdeu parte de seus associados para a Sopral, reduzindo seu poder de negociação na rede. Na categoria dos fornecedores de

cana, a representação passou da CT Cana da Faesp para a Orplana (recém constituída), que contava com maior reputação e legitimidade. Entretanto, a falta de recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais relevantes, bem como a heterogeneidade de interesses dos produtores de cana paulistas, impediram o fortalecimento do poder de negociação dessa associação. Dessa forma, nesta rede constituída, o Estado era o principal ator, coordenando as ações e distribuindo recursos entre os atores privados.

Contudo, com a crise fiscal e política do Estado brasileiro a partir dos anos 80, que desencadeou o processo de desregulamentação do setor, a rede política sucroalcooleira paulista sofreu transformações. O Estado, que perde seus recursos financeiros e sua capacidade de regulação, passa a buscar recursos de poder e a representar seus interesses como qualquer outro ator da rede. Os atores privados, por outro lado, foram forçados a adaptarem-se a um novo ambiente institucional, reformulando seus interesses e suas estratégias de atuação. É neste contexto que surge a Unica (antiga AIAA), uma associação formada pelos industriais paulistas que tentou unificar as ações da categoria para lidar com o novo ambiente desregulamentado dos anos 90. Essa organização encontrou dificuldades para aglutinar e representar efetivamente os interesses dos industriais do açúcar e do álcool, pois havia divergências de opiniões quanto ao modo como deveria se dar o processo de desregulamentação do setor. Por outro lado, os dirigentes da associação, geralmente acionistas de usinas, conduziam as ações e as políticas a favor dos interesses dos grandes grupos econômicos do setor. Mais recentemente, a organização não tem conseguido aglutinar os interesses dos industriais quando as questões produtivas (de controle da oferta de cana e de seus subprodutos) são tratadas, dificultando a montagem da autogestão sucroalcooleira. Entretanto, os recursos de poder relevantes controlados por esta organização (financeiros, tecnológicos e organizacionais) têm-lhe garantido elevado poder negociação na rede política formada.

Outro ator que tem influenciado a agenda de decisões das políticas sucroalcooleiras é a Orplana, que embora com poucos recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais, conseguiu ampliar seu poder de aglutinação e de representação (recursos políticos) após os anos 90, com a adesão da Associação de Fornecedores de Sertãozinho (a maior do mundo), além de outras associações menores.

Este contexto configurou um novo modo de governança na agroindústria sucroalcooleira paulista, marcado pela existência de uma rede onde os interesses do Estado (agora com maior participação dos parlamentares), da Unica e da Orplana são orquestrados.

Os trabalhadores da agroindústria canavieira estão excluídos dessa rede política formada pós anos 90, pois não possuem recursos que podem potencializar a capacidade de influência no processo de elaboração das políticas setoriais. A indústria automobilística (representada pela Anfavea) e a Petrobrás, por exemplo, participam do processo político apenas quando algumas questões referentes aos interesses do álcool são tratadas, sendo, portanto, atores que atuam na rede, mas de modo periférico, o que significa que não estão presentes continuamente no comando da agenda de negociações ou de suas políticas públicas.

Na nova estrutura de governança que se forma, as interações entre os industriais e os fornecedores de cana paulistas tornam-se mais intensas e frequentes, o que ficou evidente através da criação do Consecana (sistema de pagamento da cana). As relações entre os próprios industriais também intensificaram-se após a desregulamentação de setor, com a criação dos *pools* de comercialização de açúcar e de álcool. Estes arranjos institucionais específicos permitiram que as negociações entre os atores sucroalcooleiros paulistas tornassem mais centralizadas e menos conflituosas a partir do final dos anos 90.

Contudo, como foi verificado na pesquisa de campo realizada junto a industriais paulistas, dirigentes da Unica e da Orplana e acadêmicos do setor, quando questões mais específicas que envolvem o setor são tratadas, como o planejamento da oferta de cana e de seus subprodutos - tema que mexe diretamente com a rentabilidade dos produtores - os atores sucroalcooleiros paulistas ainda mostram-se bastante desarticulados. Isso porque há oportunismo e competição entre eles, impedindo o planejamento conjunto das atividades do setor, a coordenação setorial e a tranquilidade do mercado. Portanto, falta uma cristalização dos interesses mais amplos do setor.

Na realidade, tanto os industriais quanto os fornecedores de cana paulistas têm demonstrado um baixo esforço para potencializar ou melhorar o modo de governança sucroalcooleiro atual (baixo *enforcement*), comportamento que é explicado

por fatores culturais cristalizados na vida e nas ações destes atores (recursos de poder simbólicos). Aspectos como a trajetória ampla dos industriais (educação, estrutura social, família, crença, instituições, valores espirituais e materiais) e a rotina setorial (os mais de 60 anos de intervenção e protecionismo sobre o setor), promoveram vícios, sucessos e fracassos que influenciam o modo de pensar e de agir destes atores, impedindo a montagem de um mecanismo de governança mais estável no setor (sem flutuações nos níveis de produção, nos preços e nas pautas de interação dos atores em torno dos interesses que envolvem o setor).

Portanto, no cenário de reestruturação agroindustrial sucroalcooleiro paulista, parece ainda faltar aos atores desta agroindústria capacidade para montar a autogestão sucroalcooleira. Estes aspectos é que possibilitarão a este agronegócio firmar-se, definitivamente, como setor industrial de peso na economia nacional o que, em última instância, depende de uma reengenharia no pensamento e no padrão de comportamento das lideranças das unidades processadoras e dos fornecedores de cana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGROANALISYS, Revista de Agronegócios da FGV, Rio de Janeiro, Vol. 20, no. 3, p. 3 – 56, março de 2000.

AGROANALISYS, Revista de Agronegócios da FGV, Rio de Janeiro, Vol. 21, no. 9, p. 3 – 56, setembro de 2001, p. 8 – 54.

AGROANALISYS, Revista de Agronegócios da FGV, Rio de Janeiro, Vol. 23, no. 2, abril de 2003, p. 3 – 31.

ALVES, F. J. C. “Modernização da agricultura e sindicalismo: Luta dos trabalhadores rurais da região canavieira de Ribeirão Preto. Campinas, 1991. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas.

ALVES, F.; ASSUNÇÃO, M. R. Reestruturação e Desregulamentação do complexo sucroalcooleiro: disfunções e propostas de políticas públicas. In: PAULILLO, L. F. O. & ALVES, F. C.; *Reestruturação Agroindustrial: Políticas Públicas e Segurança Alimentar Regional*. São Carlos: EdUFSCar, 2002, p. 109 – 149.

ANUÁRIO JORNALCANA. Vários volumes.

ASSUMPCÃO, M. R. P. Mudança tecnológica no setor sucroalcooleiro. In: Anais...XX Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica. CD – Rom. 17 a 20 de novembro de 1998, São Paulo, SP.

ASSUMPCÃO, M. R. P. A Liga do Açúcar: Integração da cadeia produtiva do açúcar à rede de suprimento da indústria alimentícia. São Paulo, 2001. 298 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

ATKINSON, M. M.; COLEMAN, W. D. Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies. *British Journal of Political Science*, Londres, n. 19, p. 47 –67, Janeiro, 1989.

BARROS, J. R. M. A agropecuária mais competitiva do mundo. *Valor*, São Paulo, jun./2000, p. A13.

BARROS, G. S. C. Novas estratégias de gerenciamentos de risco e financiamento do agronegócio. *Preços Agrícolas*, v. 14, n. 152, p. 9 – 10, jun. 1999.

BELIK, W. Agroindústria processadora e política econômica. Campinas: Unicamp, 1992. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia.

BELIK, W. Mudanças no padrão de intervenção do Estado no complexo agroindustrial brasileiro. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 1997, mimeo.

_____ et al Mudanças institucionais e seus impactos nas estratégias dos capitais do Complexo agroindustrial canavieiro no Centro-Sul do Brasil. In: ANAIS do 36º Congresso da SOBER – *Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, 1998, Vol 1, p. 519-532.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

BULMER, S. El análisis de la Union Europea como un sistema de governación. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, n. 90, 1995

CARLI, Gileno de. Gênese e evolução da indústria açucareira de São Paulo. Rio de Janeiro: Pongetti, 1943.

CANAWEB. Portal Canaweb. Disponível em: <http://www.canaweb.com.br>.

CARVALHO, L. C. C. Mercado nacional e internacional do açúcar e do álcool. In: SEMANA DA CANA-DE-AÇÚCAR DE PIRACICABA, Piracicaba, 1997. *Anais*. Piracicaba, 1997, p. 16 – 28.

CAWSON, A. Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation. In: CAWSON, A. (ed.) *Organized interests and the State: stude in meso-corporatism*. London, Sage Publications, p. 1 – 22, 1985.

CAWSON, A. Corporatism and political theory. Oxford: Basil Blackwell.

CHANDLER J. R. Strategy and structure. *Chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge, MA: The Mit Press, 1986.

COASE, R. The nature of the firm. *Econoica*, n. 4, p. 386 – 405, 1937.

CONSECANA. Manual de instruções. Piracicaba: Opinião, 1999. 92 p.

COPERSUCAR. Agroindústria canavieira: um perfil . São Paulo, 1988.

COSTA FILHO, J. S. Estratégia de produção e comercialização voltada para as necessidades do mercado consumidor. *Jornal Cana*. Ribeirão Preto. Apresentado ao I Simpósio Técnico da Agroindústria Canavieira, 1998.

DATAGRO. São Paulo. Datagro Consultoria e Acessória empresarial. Vários números.

DAUGBJERG, C. Policy networks, rational choice institucionalism and sociological institucionalism. Esbjerg: department of Co-operative and Agricultural Research. South Jutland University Centre – *ALF working Paper*, p. 5 –31, 1997.

DELGADO, G. C. Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965 – 1985. São Paulo: Ícone – Unicamp, 240 p., 1985.

DOWDING, K. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. Oxford: Black Well Publishers. *Political Studies*, n. XLIII, p. 136-158, 1995.

EID, F. - “Economie de Rent et Agro-industrie du Sucre et L'alcool au Brésil”. Université de Picardie Jules Verne - Faculté D'Economie et de Gestion. Doctorat “Mutations Internationales et Adaptation Regionale”. França, 1994. 380 p. - Tese de Doutorado

EID, F.; PINTO, S. S. Dinâmica recente da centralização de capitais e da redução de empregos na agroindústria canavieira nordestina, *Produção e Sociedade (P & S)*, n. 5, PPG-EP EFPb, João Pessoa, 2000.

FLIGSTEIN, N. The transformation of corporate control. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

FLIGSTEIN, N. Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, Bloomington, v. 61, p. 656 – 673, aug. 1996.

GARCIA, S. La industria de los derivados de caña de azúcar. In: ROJAS, N. P. (coord.), *Cuba hoje: reorientação e economia*. Araraquara, Faculdade de Ciências e Letras, Departamento de Sociologia, UNESP, 1994.

GNACCARINI, J. C. A. Estado, ideologia e ação empresarial na agroindústria açucareira do Estado de São Paulo. São Paulo, 1972. 258 p. Tese de Doutorado – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

GOMES, G. M. Caráter e conseqüências da intervenção estatal no setor açucareiro do Brasil: 1933/1978. *Estudos econômicos*, v. 9, n. 3, p. 123 – 150, set./dez, 1979.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, vol. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRAZIANO DA SILVA, J. F. Complexos agroindustriais e outros complexos. *Revista Reforma Agrária*. ABRA, Campinas, v. 21, p. 5-34, set./dez., 1991.

GRAZIANO DA SILVA, J. F. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: Unicamp/IE, 217 p., 1996.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, n. 49, p. 1 – 35, 1992.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institucionalisms. Oxford: Black Well Publishers. *Political Studies*, n. XLIV, p. 936 – 957, 1996.

HASSENTEUFEL, P. Do policy network matter ? Lifting descriptif et analyse de l'État en interaction. In: LE GALÈS; THATCHER, M.(orgs.). *Le réseaux de politique*

publique. Deabaut autor des policy networks. Paris: Ed. L'Harmattan, 1995, p. 91 – 108.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. *The new american political system*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1978.

HECLO, H.; WILDAVSKY, A. *The private government of public money*. London: Macmillan, 1974.

HOLANDA, A. B. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, Rio de Janeiro, 1975.

HOLLINGSWORTH, J. R.; SCHMITTER, P. C.; STREECK, W. Capitalism, sectors, institutions and performance. In: HOLLINGSWORTH, J. R.; SCHMITTER, P. C.; STREECK, W. (eds.) *Governing Capitalist Economies: Performance and control of economic sectors*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

JORDAN, G. Sub-governments policy communities and networks: refilling the old bottles? *Journal of Theoretical Politics*, London, n. 2, v. 3, p. 319 – 338, 1990.

JORDAN, G.; SCHUBERT, K. A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*, Netherlands, n. 21, p. 7 – 27, 1992.

KAGEYAMA, A. et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. C.; GASQUEZ, J.; VERDE, C. M. V. (orgs.) *Agricultura e políticas públicas*. Relatório n. 127, p. 113-224. Brasília: IPEA, 1990.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks as a analytical tool for policy analysis. *Paper for conference at Max Planet Institut*, Cologne, 4-5 december, 1989.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: MARINE, B.; MAYNTS, R. (eds.) *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt Main: Campus, 1991.

LANZALACO, L. *Instituzioni, organizzazioni, potere*. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1995.

LE GALÈS, P. Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée. In: LE GALÈS, P.; THATCHER, M. (orgs.) *Le réseaux de politique publique. Deabaut autor des policy networks*. Paris: Ed. L'Harmattan, p. 14 – 28, 1995.

LINDBLOM, C. E. *Politics and markets*. New York: Basic Books, 1977.

MCFARLAND, A. Interest groups and the theories of power in America. *British Journal of Political Science*, n. 17, p. 129 – 147, 1987.

MARSH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. Nova York: Free Press, 1989.

MARSH, J. G.; OLSEN, J. P. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. Madrid: Pablo Iglesias. *Zona Abierta*, n. 63/63, p. 1-43, 1993.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

MORAES, M. A. F. D. A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil. Americana: Caminho Editorial, 2000. 238 p.

MORAES, M. A. F. D.; SHIKIDA, P. F. A. (orgs.) *Agroindústria canavieira no Brasil: evolução, desenvolvimento e desafios*. São Paulo: Atlas, 2002. 367 p.

MOREIRA, E. Expansão, concentração e concorrência na agroindústria canavieira em São Paulo: 1975 a 1987. Campinas, 1989. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas.

NASSAR, A. M. Eficiência das associações de interesse privado nos agronegócios brasileiros. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

NAVARRO YÁÑES, C. J. *El sesgo participativo. Innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995)*. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ed.). Colección Politeya, Estudios de Política y Sociedad, 1999.

NORTH, D. Custos de transação, instituições e desempenho econômico. São Paulo: Edusp, 1990.

NUMBERG, B. “State intervention in the sugar sector in Brazil: a study of Institute of Sugar and Alcohol. Stanford, USA. Tese de Doutorado, 1979.

OFFE, C. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema, 1988.

ORPLANA. Informativos Orplana. Vários números.

ORTEGA, A. C. Acción colectiva y articulación de intereses en los complejos agroindustriales brasileños: organizaciones especializadas por productos e interprofesiones. Córdoba: Universidade de Córdoba, 1995. Tese (Doutorado em Economia), departamento de economia, Sociologia e Política Agrária.

ORTEGA, A. C. Corporatismo e novas formas de representação de interesses na agricultura: uma abordagem teórica. Brasília: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 36, n. 4, p. 9 – 37, out. / dez., 1998.

PASSIN, R. N. Fusões, aquisições e internacionalização do setor sucroalcooleiro. *Jornal Cana*, Agosto de 2001.

PAULILLO, L. F. *Redes de Poder & Territórios Produtivos*. São Carlos: Rima Editora, 2000. 189 p.

PAULILLO, L. F. O. *Análise organizacional em redes de recursos de poder: contribuições para os estudos da concorrência, das decisões estratégicas e das políticas públicas*, 2002.

PAULILLO, L. F. O. & ALVES, F. C.; *Reestruturação Agroindustrial: Políticas Públicas e Segurança Alimentar Regional*. São Carlos: EdUFSCar, 2002, p. 109 – 149.

PENROSE, E. *The theory of the growth of the firm*. Oxford: Basil Blackwell, 1959.

PENROSE, E. - “The Theory of the Growth of the Firm”. Basil Blackwell. Oxford - England, 1980

PINTO, S. S. *Qualificação dos operadores de equipamentos automatizados em uma empresa sucroalcooleira paulista*. São Carlos, 2000, Dissertação de mestrado - Universidade Federal de São Carlos.

PIZZORNO, A. Political exchange and collective identity in industrial conflicts. In: CROUCH, C. J.; PIZZORNO, A. *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*. Londres: MacMillan, vol. II, 1978.

POWELL, W. Neither market or hierarchy: network forms of organization. *Research in organization behavior*, vol. 12, p. 295 – 336, 1990

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 260 p.

QUEDA, O. *A intervenção do Estado e a agroindústria açucareira paulista*. Piracicaba, 1972. 173 p. Tese de Doutorado – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo.

RAMOS, P. *Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1999 a.

_____. *Situação atual, problemas e perspectivas da agroindústria canavieira de São Paulo*. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 29, n. 10, out. 1999b.

_____. *Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira do Estado de São Paulo (1930 – 1982)*. São Paulo, 1983, 258 p. Dissertação de Mestrado – EAESP/FGV.

REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. *Handbook de Estudos Organizacionais – Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998, p. 465 p.

RHODES, R. A. W. Control and power in central-local relations. Aldershot: Gower, 1981.

RHODES, R. A. W. Policy networks: a British perspective. London: Sage Publications. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 3, p. 293 – 317, 1990.

RHODES, R. A. W.; MARSH, D. New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, vol. 21, p. 181 – 205, 1992a.

RHODES, R. A. W.; MARSH, D. Policy networks in British politics: a critique of existing approaches. In: MARSH, D.; RHODES, R. A. W. *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press, p. 1-26, 1992b.

RICHARDSON, J. J.; JORDAN, A. G. Governing under pressure. Oxford: Martin Robertson, 1979.

RODRIGUES, V. L. G. S. Organizações empresariais por produto: os casos da cana-de-açúcar e da laranja em São Paulo. São Paulo, 1995. Tese de Doutorado - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

ROMANO, J. O. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: SILVA, F. C. T.; SANTOS, R.; COSTA, L. F. C. *Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SANTOS, M.H.C. Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool. Rio de Janeiro: Notrya, 1993, 352 p.

SHIKIDA, P. F. A. A evolução diferenciada da agroindústria canavieira do Brasil de 1975 a 1995. Cascavel:Edunioeste, 1998.

SMITH, M. J. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. El papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas. In: MENÉNDEZ, L. S. *Representación de intereses y políticas públicas: corporatismo o pluralismo ?* Madri: Zona Abierta, n. 67-68, p. 137-170, 1994.

SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism ? *Review of politics*. London, v. 36, n. 1, p. 85 – 131, 1974.

SCHMITTER, P. C. Neocorporativismo y Estado. *Revista. Espanola de Investigaciones Sociológicas*. Madrid, n. 31, p. 47 – 48, jul. / set., 1985.

SCHMITTER, P. C. Sectors in modern capitalism: modes of governance and variations in performance. In: BRONETTA, R.; DELLARUEGA, C. (ed.) *Labour relations and economic performance*. London: Macmillan Press, p. 3 – 39, 1990.

SCHNEIDER, V. The structure of policy networks: a comparison of the chemical control and telecommunications policy domains in Germany. Netherlands: Kluwer Academic Publishers. *European Journal of Political Research*, v. 21, p. 109 – 129, 1992.

SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations*. London: Gafe Publications, 1995.

SZMRECSÁNYI, T. O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930 – 1975). São Paulo: HUCITEC/Unicamp, 1979, 540 p.

SZMRECSÁNYI, T. & MOREIRA, E. P. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a II Guerra Mundial. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, jan./abril. V. 11, p. 59-79, 1991.

TEECE, D. J. Economic analysis and strategic management. *California Management Review*, 26 (3), p. 87 – 110, 1984.

TEECE, D. J. Capturing value from knowledge assets: the new economy, markets for know-how and intangible assets. Berkeley: *California Management Review*, v. 40, n. 3, p. 55 – 79, Spring, 1998.

TEECE, D. J.; PISANO, G. & SCHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. Berkeley: University of California, 1992.

TEECE, D. J.; PISANO, G. & SCHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. Berkeley: University of California. *Consortium, Competitiveness and Cooperations Working Paper*, n. 90-8. 2002.

THOMAZ, A. J. Por trás dos canaviais, os (nós) da cana: uma contribuição ao entendimento da relação capital x trabalho e do movimento sindical dos trabalhadores na agroindústria canavieira paulista. São Paulo, 1996. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo.

UNICA – União da agroindústria canavieira de São Paulo. *Boletim Informação UNICA*, São Paulo, vários números.

VEIGA FILHO, A. A. Mecanização da colheita da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo: uma fronteira de mecanização tecnológica da lavoura. Campinas, 1998. 127 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

VIAN, C. E. F. Expansão e diversificação do complexo agroindustrial sucroalcooleiro no Centro-sul do Brasil – 1980/96. São Carlos, 1997. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos.

VIAN, C. E. F. Inércia e mudança institucional: estratégias competitivas do complexo agroindustrial canavieiro no Centro-Sul do Brasil. Campinas, 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.

WAARDEN, V. F. Dimensions and types of political networks. Netherlands: Kluwer Academic Publisher. *European Journal of Political Research*, v. 21, p. 29-52, 1992.

WAARDEN, V. F. The historical institutionalization of typical national patterns in policy networks between state and industry. Kluwer Academic Publisher. *European Journal of Political Research*, v. 21, p. 131 – 162, 1992.

WILLIAMSON, P. J. markets and Hierarchies. Free Press, New York, 1975.

WILLIAMSON, P. J. Corporatism in perspective: an introductory guide to corporatist theory. London: Sage Publications, 1989.

WINTER, M. Rural politics: politics for agriculture, forestry and the environment. London: Routledge, 1997.

YIN, R. K. Applications of case study research. London: Sage Publications, 1994.

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTAS 1
Associações de representação de interesses

1. Como surgiu esta associação de representação de interesses e por quê ?
2. Qual o número atual de associados dessa organização e quanto representam da produção paulista de cana, açúcar e álcool ?
3. As empresas / fornecedores que não fazem parte desta associação são relevantes no contexto da produção paulista de cana, açúcar e álcool ? Qual o motivo que leva estes atores a não fazerem parte dessa associação ?
4. Como é a frequência dos associados nas reuniões da organização ?
5. Há heterogeneidade em termos de porte, tecnologia, organização e recursos financeiros entre os associados da entidade ? Isso “atrapalha” a aglutinação de interesses dentro da organização ?
6. Há apoio ou reconhecimento dos associados nos acordos e procedimentos tomados por essa associação ?
7. Com a desregulamentação do setor, a capacidade de aglutinar os interesses dos associados ficou maior ou menor ? Por que ?
8. Você acredita que esta associação possui poder de representação no complexo sucroalcooleiro paulista (participação na realização de arranjos, status de negociador etc) ? Por que ? Este “poder” aumentou ou diminuiu após a desregulamentação do setor ?
9. Quais os fatores que determinam a queda (ou o aumento) da capacidade de articulação dessa associação ? Nos períodos de crise do setor há tendência de aumentar esta articulação ? Por que ?
10. Como é possível melhorar o poder de negociação atual desta associação ? Quais as principais dificuldades organizacionais encontradas na década de 90 ?
11. Como é o processo de direcionamento das demandas da organização junto ao Estado? A organização tem obtido êxito na efetivação dessas demandas ? Quais as principais conquistas ?
12. Durante o período de regulação estatal, como se dava a representação dos interesses dos indústrias / fornecedores junto aos órgãos estatais (só pelas vias formais ou também informais) ? As relações entre os atores eram ordenadas ? Existia estabilidade ou instabilidades nestas relações ?

13. Quais as outras associações que representam os interesses dos industriais / fornecedores paulistas ? Elas possuem capacidade de representação ?
14. Existe alguma associação que fala pelo setor sucroalcooleiro ? Qual é ?
15. Como a organização vê o relacionamento UNICA – ORPLANA ? Estas associações estão articuladas na busca de interesses comuns ou há divergências de interesses ? Na sua opinião, o Consecana está funcionando ?
16. Qual a opinião da organização sobre a desregulamentação do setor ? Qual deve ser o novo papel do Estado e quais as principais reivindicações do setor junto ao governo ?
17. Quais as perspectivas para o setor ?
18. Qual a principal dificuldade atual para o setor atingir a auto-gestão ?

ROTEIRO DE ENTREVISTAS 2

Empresários do setor (industriais)

1. A empresa é associada a qual/quais entidades de representação ? A empresa mudou de entidade alguma vez ? Por quê ?
2. Depois da desregulamentação estatal, existe alguma associação que fala pelo setor sucroalcooleiro paulista ? Qual é ?
3. E as demais associações de industriais, possuem representação no âmbito do CIMA ?
4. A dispersão geográfica e a heterogeneidade em termos de porte, tecnologia, organização e recursos financeiros entre os industriais paulistas atrapalham a aglutinação de interesses dentro de uma única associação ?
5. Com a desregulamentação do setor, a capacidade de aglutinar os interesses dos industriais dentro de uma mesma associação coletiva aumentou, diminuiu ou não se alterou ? Por quê ?
6. Quais os fatores que determinam a queda (ou o aumento) da capacidade de articulação dos industriais paulistas ? Nos períodos de crise do setor esta articulação aumenta ? Por quê ?
7. Como é possível aumentar o poder de negociação atual dos industriais paulistas junto ao Estado ? Quais as principais dificuldades organizacionais encontradas atualmente ?
8. Como é o processo de direcionamento das demandas dos industriais junto ao Estado ? A categoria tem obtido êxito na efetivação dessas demandas ? Quais as principais conquistas ?
9. Durante o período de regulação estatal, como se dava a representação dos interesses dos industriais junto aos órgãos estatais (só pelas vias formais ou também informais) ? As relações entre os atores eram ordenadas ? Existia estabilidade ou instabilidades nestas relações ?
10. Na sua opinião, a UNICA e a ORPLANA possuem poder de representação no complexo sucroalcooleiro paulista (participação na realização de arranjos, status de negociador etc) ? Por que ? Este “poder” aumentou ou diminuiu após a desregulamentação do setor ?
11. Há apoio ou reconhecimento dos associados nos acordos e procedimentos tomados pela UNICA ?

12. Como a organização vê o relacionamento UNICA – ORPLANA ? Estas associações estão articuladas na busca de interesses comuns ou há divergências de interesses ? Na sua opinião, o Consecana está funcionando ?
13. Qual sua opinião sobre a desregulamentação do setor ? Qual deve ser o novo papel do Estado e quais as principais reivindicações do setor junto ao governo ?
14. Quais as perspectivas para o setor ?
15. Qual a principal dificuldade atual para o setor atingir a auto-gestão ?

ROTEIRO DE ENTREVISTAS 3

Pesquisadores do setor

1. Na sua opinião, por quê existem várias entidades de representação dos interesses das usinas e destilarias paulistas ?
2. Depois da desregulamentação estatal, existe alguma associação que fala pelo setor sucroalcooleiro paulista ? Qual é ?
3. E as demais associações de industriais, possuem representação no âmbito do CIMA ?
4. A dispersão geográfica e a heterogeneidade em termos de porte, tecnologia, organização e recursos financeiros entre os industriais paulistas atrapalham a aglutinação de interesses dentro de uma única associação ? E quanto aos fornecedores de cana ?
5. Com a desregulamentação do setor, a capacidade de aglutinar os interesses dos industriais dentro de uma mesma associação coletiva aumentou, diminuiu ou não se alterou ? Por quê ?
6. Quais os fatores que determinam a queda (ou o aumento) da capacidade de articulação dos industriais paulistas e dos fornecedores de cana ? Nos períodos de crise do setor esta articulação aumenta ? Por quê ?
7. Como é possível aumentar o poder de negociação atual dos industriais paulistas e dos fornecedores de cana junto ao Estado ? Quais as principais dificuldades organizacionais encontradas atualmente ?
8. Como é o processo de direcionamento das demandas dos atores sucroalcooleiros paulistas junto ao Estado ? As organizações de interesses têm obtido êxito na efetivação dessas demandas ? Quais as principais conquistas ?
9. Durante o período de regulação estatal, como se dava a representação dos interesses das indústrias e fornecedores junto aos órgãos estatais (só pelas vias formais ou também informais) ? As relações entre os atores eram ordenadas ? Existia estabilidade ou instabilidades nestas relações ?
10. Na sua opinião, a UNICA e a ORPLANA possuem poder de representação no complexo sucroalcooleiro paulista (participação na realização de arranjos, status de negociador etc) ? Por que ? Este “poder” aumentou ou diminuiu após a desregulamentação do setor ?
11. Há apoio ou reconhecimento dos associados nos acordos e procedimentos tomados pela UNICA e pela ORPLANA ?

12. Como a organização vê o relacionamento UNICA – ORPLANA ? Estas associações estão articuladas na busca de interesses comuns ou há divergências de interesses ? Na sua opinião, o Consecana está funcionando ?
13. Qual sua opinião sobre a desregulamentação do setor ? Qual deve ser o novo papel do Estado e quais as principais reivindicações do setor junto ao governo ?
14. Quais as perspectivas para o setor ?
15. Qual a principal dificuldade atual para o setor atingir a auto-gestão ?