

AS METAMORFOSES DA REDE DE PODER SUCROALCOOLEIRA PAULISTA E OS DESAFIOS DA AUTOGESTÃO SETORIAL.

Fabiana Ortiz Tanoue de Mello
Luiz Fernando Paulillo

RESUMO – *Após a desregulamentação do setor sucroalcooleiro paulista, transformações significativas têm ocorrido nas relações de poder estabelecidas entre os atores que atuam nesta agroindústria. Estes aspectos delineiam uma estrutura de governança sucroalcooleira onde o Estado assume um novo papel e os atores privados, industriais e fornecedores de cana, formam arranjos institucionais específicos. O objetivo deste trabalho é analisar as metamorfoses da rede de poder sucroalcooleira paulista entre 1975 e 2003 e identificar os principais desafios para o setor atingir a autogestão. Os resultados demonstram que, a partir da desregulamentação, a associação que representa os interesses dos fornecedores de cana paulistas eleva seu poder de aglutinação na rede estabelecida, os industriais encontram dificuldades para orquestrar interesses específicos e o Estado passa a buscar recursos de poder como os demais atores produtivos. Por outro lado, os atores sucroalcooleiros têm demonstrado um baixo esforço (enforcement) para melhorar a governança vigente, dificultando a autogestão.*

Palavras-chave: *desregulamentação, sucroalcooleiro, relações de poder, transformações, enforcement.*

INTRODUÇÃO

Embora somente na década de 60 tenha surgido no Brasil uma política agrícola propriamente dita, nos anos 90 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. É durante esta fase do desenvolvimento agrícola brasileiro 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 nas relações de poder estabelecidas neste período.

Entretanto, com a crise fiscal e política do Estado brasileiro nos anos 80, que resultou no fim do apoio financeiro concedido aos atores privados e dos instrumentos de controle da produção e dos preços, as relações estabelecidas entre os industriais do açúcar e do álcool e, também, na categoria dos fornecedores de cana foram modificadas. A partir dos anos 90, quando se dá o processo de desregulamentação estatal, cresceu o poder de aglutinação da associação que representa os fornecedores de cana-de-açúcar paulistas (Orplana). Os industriais, por outro lado, articulam-se para formar arranjos institucionais específicos, como é o caso dos grupos de comercialização de açúcar e de álcool. Entretanto, encontram dificuldades para aglutinar os interesses da categoria dentro de uma única organização e para coordenar as ações dos agentes produtivos em busca da autogestão. A criação de um sistema privado de pagamento da cana (Consecana) também é um aspecto da estrutura de governança formada pós-desregulamentação, bem como a crescente participação de parlamentares no processo de elaboração das políticas sucroalcooleiras, antes centralizado no poder executivo.

Assim, o objetivo deste estudo é analisar as metamorfoses da rede de poder sucroalcooleira paulista no período de 1975 a 2003 e identificar os principais desafios para o setor atingir a autogestão. De acordo com PAULILLO (2000 e

2002), complexos agroindustriais são redes de poder. 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 tipos de interesses, número de participantes, frequência e continuidade da integração, 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.

A apresentação do referencial teórico-metodológico do próximo item pretende avançar na exploração da abordagem de redes de poder para estudos de casos agroindustriais, apresentando e discutindo a tipologia de VAN WAARDEN (1992) e mostrando que os recursos de poder (financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos e constitucionais) são as variáveis relevantes para qualquer análise. Isso 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 brasileira - muito mais que as relações de compra e venda (quando os atores objetivam apenas as minimizações dos custos de transação e de produção através da coordenação dos mercados). Assim, pode-se identificar que nas redes agroindustriais de poder atuam atores econômicos e políticos, como o Estado e suas agências públicas, associações e grupos de representação de interesses, agentes parlamentares, organizações não-

governamentais etc. E certas estratégias, como alcançar *status* público para efetivar políticas, conquistar capacidades de aglutinação e de representação de interesses, modificar regras e normas ou compartilhar informações, possuem igual ou maior significado daquelas tradicionalmente apontadas pelos autores de organização industrial e da nova economia institucional (PAULILLO, 2002).

Em relação ao estudo de caso, além da consulta a fontes secundárias, as informações que dão base a este trabalho foram obtidas através de entrevistas realizadas junto às associações de interesses dos industriais do açúcar e do álcool do Estado de São Paulo (Unica) e dos fornecedores de cana-de-açúcar paulistas (Orplana) e, também, junto a representantes de sete usinas e destilarias de grande peso na produção sucroalcooleira deste Estado. Os itens 2 e 3 detalham o referencial teórico–metodológico a ser utilizado no trabalho. O item 4 analisa as transformações nas relações de poder sucroalcooleiras paulistas. O item 5 identifica os principais desafios para os atores desta agroindústria alcançarem a autogestão. O item 6 apresenta as considerações finais do estudo e no item 7 encontra-se a bibliografia citada.

2 – A ABORDAGEM DE REDES DE PODER

A chave para compreender os processo de concorrência e de políticas públicas está na análise da estrutura institucional que envolve os atores públicos e privados de determinado entorno, seja produtivo ou não-produtivo. Isso porque as instituições 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.

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, dando novos contornos aos processos de concorrência e de efetivação de políticas públicas. Vários sistemas 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, agora 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 poder (*policy network*). A rede seria o *locus* no qual podem ser elaboradas e administradas as políticas públicas e os processos de concorrência, porque daí se gesta a interação estratégica dos atores e organizações, que são dependentes de recursos de poder (financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos e constitucionais e simbólicos).

A estrutura de oportunidades de um setor ou cadeia é consequência principalmente das relações de poder que ocorrem nestes entornos econômicos. Nestas relações estão atores econômicos e políticos, como o Estado e suas agências, associações e grupos de representação de interesses, agentes parlamentares, organizações não-governamentais etc. O principal objetivo de cada ator é o de elevar seus recursos de poder no interior de cada entorno. E certas estratégias, como o alcance de *status* público para influenciar e efetivar políticas, de poder aglutinar interesses de muitos atores, modificar regras e normas ou compartilhar informações, possuem igual ou maior significado que as estratégias de minimizar os custos de produção e de

transação. Adoções de economias de escala e de escopo, de diferenciação de produto, de barreiras técnicas à entrada e de integração vertical não são estratégias suficientes para estudar e compreender o modo de adaptação dos atores nos processos de concorrência e de efetivação de políticas públicas.

É por isso que a concorrência entre as grandes empresas não só impõem a presença do Estado nos negócios, mas envolve a disputa por sua capacidade reguladora e a luta pela captura de recursos fiscais. Isso significa que os mercados se intrometem na política (BELUZZO, 2002). Se for necessário definir o mercado, deve-se considerá-lo a partir de suas relações de poder e do conjunto de regras e normas que o estabelece (BOYER, 1990). Assim, a dinâmica de um mercado é definida a partir de conexões complexas entre organizações distintas e dependentes de recursos de poder. As organizações podem ser lucrativas e não-lucrativas. E os recursos de poder são desejados pelas organizações com o objetivo de colher melhores resultados e evitar uma possível dependência de outros atores. Na estrutura dessa dependência conformam-se então as oportunidades e os mercados (PAULILLO, 2002).

Portanto, a abordagem de redes de poder permite ampliar a perspectiva de análise para vários setores ou regiões, pois uma rede de poder pode apresentar diversas estruturas de governança, seja mais fechada, integrada e institucionalizada até uma mais aberta, menos integrada e menos institucionalizada. Portanto, trata-se de um enfoque mais flexível, um modelo que permite pensar não só as transformações dos modos de governança das sociedades ocidentais, mas especialmente, sua complexidade e diversidade.

Assim, a questão é analisar o processo de interação estratégica onde os atores trocam recursos de poder e partilham de interesses, visando influenciar os resultados

políticos e econômicos. 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. A interação estratégica é desigual porque os recursos de poder geralmente estão distribuídos de forma desigual entre os membros da rede. A representação dos interesses também é desigual, principalmente em economias de forte heterogeneidade estrutural, como a brasileira. A intensidade dos poderes de negociação dos atores começa a se definir a partir de características bem individualizadas, como a reputação, a informação, a habilidade de negociar etc, que nada mais são do que recursos políticos, tecnológicos, financeiros, organizacionais, jurídicos e constitucionais controlados pelos atores.

VAN WAARDEN (1992, p. 32-50), ampliando a perspectiva de análise, fornece uma tipologia refinada das relações entre Estado e grupos privados, classificando 11 tipos de redes de poder definidas a partir das seguintes dimensões: a) atores; b) funções dos atores envolvidos; c) estrutura; d) grau de institucionalização; e) regras de conduta; f) relações de poder; e g) estratégia dos atores. A tabela 1 agrega essas características para cada tipo de rede de poder:

TABELA 1. Características dos tipos de redes de poder

Tipos de redes de poder	Estado coordenador	Estado capturado	Clientelismo	Pluralismo pressionado
Atores (além das agências estatais)				
Número	Muito limitado	Limitado	Um	Pelo menos 2
Tipo	Agências estatais	Agências estatais e firmas	O principal grupo de interesse	Grupos de interesses de
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	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 privados	Não	Sim, informal/e	Sim	Não
Criação/mudança de associações	Não	Não	Não	Não

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

(Continuação) TABELA 1. 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	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 privados	Sim	Sim	Sim
Criação/mudança de associações	Sim	Sim	Sim

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

(continuação) TABELA 1. Características dos tipos de redes de poder

Tipos de redes de poder	Paternalista	Triângulo de ferro	Redes difusas
Atores (além das agências estatais)			
Número	Limitado	Dois	Ilimitado, muito elevado.
Tipo	Pelo menos um partido político dominante	Associações de interesses; parlamento	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	Não	Usualmente não	Não
Amplitude de temas	?	Estreita	Estreita
Estrutura			
Limites	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	Consulta horizontal
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
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	Baixa	Baixa
Dominação do Estado	Sim	Não	Frouxa
Dominação do interesse privado	Não	Sim	Frouxa
Estratégias da administ. Pública			
Acessibilidade	Possível	Sim	Sim
Reconhecimento dos grupos de interesses	Possível	Sim	Sim
Criação/mudança de associações	Possível	Não	Não

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

Essa diferenciação entre os tipos de redes existentes, a partir da caracterização de VAN WAARDEN (1992), refere-se àquelas formas de governança ou de relações de força que podem ser encontradas com maior facilidade em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. O Brasil, que se encaixa neste contingente, apresenta a especificidade de apresentar grande heterogeneidade estrutural, tecnológica e regional. Isso significa que entre as regiões ou entre os diversos setores ou cadeias produtivas do país notar-se-á muitos tipos de redes em operação, como por exemplo a rede neocorporativista, a clientelista, a rede tipo 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, há a participação dos parlamentares.

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.

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 para os demais atores. No triângulo de ferro, em função da rigidez no arranjo institucional formado pelos atores, o acesso do público às tomadas de decisões é muito difícil. Na rede neocorporativista, a exclusão é alta, porém há possibilidades de reversão. O mesmo ocorre com a rede paternalista, pois a elevada autonomia e dominação do Estado na distribuição dos recursos, possibilitam a elaboração de uma política menos excludente (VAN WAARDEN, 1992, p. 38-49).

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, bem como seu modo de interação.

3 – OS RECURSOS DE PODER

Sabe-se 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.

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 firma¹ 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.

¹ 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 (TEECE, PISANO e SHUEN, 1997, p.516).

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). A integração vertical e a diversificação, por exemplo, são ações estratégicas, pois ambas permitem capturar valor sobre recursos específicos da firma, das quais vantagens são dificilmente vendidas em mercados intermediários. 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. 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. Assim, se for necessário definir a firma, deve-se tratá-la como um pacote de recursos heterogêneos e não apenas como umnexo de contratos (TEECE, PISANO e SHUEN, 1992, p. 19-23), sendo que as estratégias são formuladas pela: 1) identificação dos recursos específicos e não específicos da firmas; 2) decisão das melhores oportunidades e 3) utilização efetiva dos ganhos proporcionados por cada recurso, seja na disputa ou na cooperação com firmas relacionadas.

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 (econômicas e políticas) da firma, dos ativos complementares e das rotinas organizacionais podem fazer a diferença no mercado em que atuam, conduzindo-a para um caminho que proporciona as bases para vantagens competitivas.

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. Esse processo de adaptação é que representa a capacidade dinâmica de uma firma, e é o que distingue uma organização de outra em relação às vantagens competitivas.

Portanto, diversas redes ou estruturas formais e informais de governança podem se formar, mas todas elas operam em função dos recursos de poder. A minimização dos custos de transação é apenas um recurso, assim como a redução dos custos de produção, a capacidade de representação dos atores coletivos etc. Os recursos de poder podem ser financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos e constitucionais. Eles é que determinam o poder de negociação de cada ator. A tabela 2 apresenta os tipos de recursos através de alguns exemplos.

TABELA 2. Tipos de Recursos de Poder

Recursos de Poder	Descrição
Constitucionais	Regras e normas legitimadas.
Políticos	<i>Status</i> público, poder de representação de um ator coletivo, poder de aglutinação de um ator coletivo.
Financeiros	Financiamento adequado; incentivo fiscal ou 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.
Jurídicos	Direitos de propriedade intelectual, recursos sobre <i>anti-dumping</i> , ajuizamento de ações.
Simbólicos²	Educação, aspectos familiares, estrutura social, crenças, instituições, valores espirituais e materiais transferidos e rotina setorial.

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

Os recursos constitucionais e políticos são fundamentais para a estruturação das relações de poder. Regras e normas, quando legitimadas, estabelecem novas formas de adaptação para as organizações (lucrativas e não lucrativas), acarretando mudanças na estrutura de governança de cada rede. Entre os recursos políticos destacam-se: o *status* público concedido pelo Estado para os atores privados (individuais ou coletivos), o poder de representação de cada ator coletivo e a capacidade de aglutinar membros e interesses de cada ator coletivo.

O poder de representação é definido pela participação dos atores coletivos na realização dos arranjos. Quando maior a reputação que cada ator possua perante os demais atores da rede maior será o seu poder de representação. Daí, portanto, a dependência da atribuição de *status* público concedido pelo Estado (legitimidade) e o reconhecimento dos demais integrantes da rede (reputação). Já o poder de aglutinação

² 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).

de um ator coletivo é reconhecido quando este é capaz de aglutinar todos ou uma grande parte de seus membros potenciais, apresentando-se como o interlocutor válido nos processos de negociação. Assim, deve-se levar em conta o volume de associados sobre o total potencial, a dispersão dos interesses dos membros potenciais (dispersão estratégica), a dispersão espacial dos associados (dispersão territorial), a frequência dos atores nas reuniões e assembleias e o apoio ou o reconhecimento dos integrantes nos procedimentos e acordos tomados pela organização (PAULILLO, 2000, p. 56-57). Esses recursos podem ser buscados não apenas pelos atores coletivos, mas também pelos individuais, embora nas ações individuais destacam-se as buscas pelos recursos financeiros, jurídicos, tecnológicos e organizacionais.

4 – AS METAMORFOSES DA REDE DE PODER SUCROALCOOLEIRA PAULISTA – 1975/2003

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 álcool anidro e hidratado, foi no plano institucional e nas relações de poder que ocorreram as grandes mudanças. Foi neste período que se deu 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 açúcar³, 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 Canavieira⁴. 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.

³ Os preços do açúcar caíram de US\$ 29,9 / tonelada, em 1974, para US\$ 20,6, em 1975.

⁴ 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).

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

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.

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 e a

segunda fase, entre 1979 e 1989, com medidas voltadas para incentivar a produção e o consumo do álcool hidratado. 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 hidratado⁵. 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 (industriais, fornecedores de cana, montadoras e indústria de máquinas e equipamentos para usinas e destilarias).

Acontecimentos nesta época, entretanto, 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 –

⁵ 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).

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.

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, produzindo, principalmente, álcool hidratado. 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 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. 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).

Dessa forma, a criação do Proálcool representou uma mudança no ambiente organizacional privado, com o fim da unicidade da ação coletiva industrial, antes representada pela Copersucar, que defendia os interesses do álcool anidro.

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 IAA⁶, 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 paulista. 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.

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. Em consequência das dificuldades iniciais de aglutinação, a Orplana nasceu com recursos financeiros e políticos bastante reduzidos.

⁶ 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.

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.

A Orplana⁷ 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

⁷ Em 1988 a Orplana possuía 17 associações filiadas, representando a quase totalidade delas.

destino alternativo para seu produto, faziam da Orplana uma associação que limitava-se 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.

Na tabela 3 é possível verificar os principais recursos de poder controlados pelos atores sucroalcooleiros paulistas naquele período:

TABELA 3- Recursos de Poder dos principais atores sucroalcooleiros na rede paulista durante o Proálcool

Ator	ESTADO e agências públicas⁷
Principais recursos de poder	- 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)
Principais recursos de poder	- esgotamento dos recursos financeiros com a redução nas exportações de açúcar; - enfraquecimento dos recursos políticos, pois perde poder de representar os produtores (prescindido pela Copersucar) e o <i>status</i> público de negociador ; - possui recurso de informação, em função do conhecimento na produção de açúcar e álcool
Ator	INDUSTRIAIS
Principais recursos de poder	- recursos financeiros: créditos públicos; subsídios; postergação de pagamentos; 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	PRODUTORES - CT CANA FAESP
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,
Ator	PRODUTORES - ORPLANA
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
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
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); - 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 bancarrota. 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) 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 4 apresenta as principais características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista no período entre 1975 e 1989:

TABELA 4. - 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
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 VAN 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 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, 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.

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.

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 político.

Apesar da crise fiscal do Estado ter reduzido sua capacidade de regulação já nos anos 80, e da extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1990, só em 1999 ocorreu a desregulamentação total do setor sucroalcooleiro, 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, a globalização e o novo caráter liberalizante da Constituição de 88 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. Assim, este ator que até a década de 80 estava no centro da rede sucroalcooleira paulista, centralizando as decisões políticas e distribuindo recursos de poder entre os atores privados, agora passa a representar seus interesses e a buscar estes recursos, pois torna-se simplesmente mais um ator nos arranjos institucionais estabelecidos.

Neste contexto, as interações entre os atores privados (via associações de interesses) são intensificadas, visando ampliar a participação no processo político. Por outro lado, a busca por recursos de poder torna-se ainda mais crucial, pois no novo ambiente de livre mercado, onde surgem novas tecnologias, cresce o processo de fusões e aquisições e novos produtos emergem, estes recursos passam a determinar a posição de uma empresa sobre a outra, influenciando o processo de concorrência.

Todos estes fatores desencadeiam uma nova forma de governança nos anos 90, modificando a estrutura de oportunidades produtiva, organizacional e as relações de poder na agroindústria sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo.

No âmbito produtivo, a desregulamentação do setor chega no auge do debate sobre a busca pela eficiência de mercado, tanto para os industriais quanto para os fornecedores. Com o fim das políticas de sustentação setorial, o objetivo dos atores produtivos passa a ser o de reduzir 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 têm sido adotadas, atreladas à mecanização do plantio e do corte da cana de açúcar. Nas unidades de produção industrial, a automação no controle de processos busca a uniformidade do produto e o aumento da produtividade da capacidade instalada. Mudanças nas formas de gestão também são verificadas, com ênfase nos processos ao invés da ênfase nas estruturas funcionais. Com o fim do crédito rural a juros negativos, as usinas desenvolvem formas de financiamento diversificadas, integrando-se às transnacionais do setor alimentício. (ASSUMPÇÃO, 2001).

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

É neste contexto que, em 1997, surge a Unica (União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo). 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 heterogênea⁸, que enfraquecia o poder de negociação dessa categoria. Num primeiro momento esses objetivos foram alcançados, já que a entidade nasce aglutinando 121 das 133 unidades industriais existentes em São Paulo (MORAES, 2000, p. 97). Contudo, à medida que o setor caminhava para a liberação total, aumentava a divergência de interesses 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 (este é o grupo representado pela Copersucar). Já as empresas menos eficientes e com maiores níveis de endividamento, lutavam pela manutenção da intervenção do Estado no setor. Em virtude dessa divergência de opiniões, algumas unidades de São Paulo se afastaram da Unica⁹ e, juntamente com produtores de outros estados criaram a Cepaal (Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool).

Apesar das reivindicações da Cepaal, o Estado promoveu a liberalização total do setor em 1999, efetivando os interesses da Unica. Portanto, embora essa associação tenha perdido algumas filiadas, em função da heterogeneidade de interesses durante o processo de desregulamentação, seu poder de negociação foi fortalecido. Isso porque esta entidade mantém os recursos de poder mais relevantes do setor, já que aglutina as unidades industriais com menor custo de produção, transação e maior produtividade, as mais integradas verticalmente e as unidades com maior controle sobre os mercados interno e externo. Por outro lado, a reputação dessa associação e seu *status* de negociadora, concedido pelo Estado mantém seu poder de representação junto ao

⁸ Até 1997, a representação dos industriais paulistas estava dividida entre AIAA (Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool) e Sopral (Sociedade dos Produtores de Álcool), com interesses conflitantes.

⁹ Cerca de 35 unidades industriais se afastaram da UNICA.

CIMA (Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool) - órgão estatal que recebe as demandas do setor a partir de 1997.

A tabela 5 resume os recursos de poder dos principais atores da rede sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo pós-desregulamentação do setor:

TABELA 5. Recursos de Poder dos atores sucroalcooleiros paulistas partir da década de 90

Ator	ESTADO (representado pelos ministros que compõem o CIMA)
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	INDUSTRIAIS (AIAA, que se transformou em UNICA)
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 proporcionando alternativa de financiamento; integração com multinacionais alimentícias em busca de fontes de financiamento; elevada demanda para o açúcar líquido e invertido. - recursos tecnológicos: emprego de tecnologias agrícolas (melhores tratamentos culturais e uso de variedades mais adequadas); mecanização do plantio e colheita; automação industrial dando maior estabilidade, padronização e eficiência no processo; intensificação de manutenções; investimentos em P & D; controle de processos etc. - recursos organizacionais: infra-estrutura de pesquisa (CTC); concentração técnica e de capitais; integração para frente e para trás; 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: aglutina cerca de 75% das indústrias paulistas; a organização tem legitimidade, reputação e <i>status</i> público, o que lhe confere poder de representação considerável junto aos órgãos estatais.
Ator	PRODUTORES (Orplana)
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

Fonte: elaborado a partir de dados colhidos em pesquisa de campo¹⁰ e consulta a fontes secundárias de dados.

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. Entretanto, a Orplana

¹⁰ Entrevistas com as principais associações do setor e com alguns industriais foram realizadas para a elaboração da dissertação de mestrado da 1ª autora, de onde foram extraídos os dados para a elaboração deste artigo.

continua dispondo de poucos recursos financeiros, tecnológicos, 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, os fornecedores de algumas regiões do estado tornam-se dependentes das condições impostas pelo segmento industrial.

A partir do momento em que o Estado deixa de definir regras que conduzam as relações de poder, o que ocorre é uma intensificação da articulação dentro do grupo dos industriais e, entre os industriais e os fornecedores de cana, por intermédio das associações de representação de interesses. Essa maior interação estratégica começa a delinear um novo modo de governança, onde os atores coletivos privados sucroalcooleiros se aproximam para realizar arranjos específicos. A criação do Consecana em 1998 evidencia 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 Álcool 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, a base para o pagamento da cana continua sendo a pureza do caldo, contudo, os preços do açúcar e do álcool nos mercados interno e externo também são considerados (Informativo Orplana,1998). O Consecana representa um arranjo institucional específico, ou seja, uma regra de interação setorial dos atores coletivos sucroalcooleiros paulistas, num contexto onde a integração tornou-se mais frequente entre os representantes desse setor. Esse “concerto estratégico” tornou-se possível porque, tanto a Unica quanto a Orplana, conseguiram reputação, legitimidade e,

conseqüentemente, poder de aglutinar e representar de forma mais eficiente os interesses dos industriais e fornecedores.

As articulações ou interações estratégicas entre os industriais paulistas também se intensificam 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. A criação da Brasil Álcool (em janeiro/1999) e da Bolsa Brasileira de Álcool (em maio/1999) demonstram este movimento. Estas foram empresas formadas pela maioria dos produtores de álcool da região Centro-Sul com a finalidade de retirar do mercado o excedente do produto entre as safras 97/98 e 98/99. Estas iniciativas apontam para um crescimento nas articulações entre os industriais em busca de coordenação no setor, pois representam a possibilidade de maior remuneração para as empresas (controle sobre recursos financeiros) e de maior poder de negociação frente aos demais atores da cadeia, como no caso das distribuidoras de combustíveis.

Constatando as vantagens trazidas por estas associações, os industriais paulistas, em conjunto com empresas de outros estados, 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. Estes grupos também representam arranjos institucionais, onde atores que partilham dos mesmos interesses estabelecem regras de conduta interna que levam a uma mesma lógica de ação.

A tabela 6 apresenta as principais características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista neste período:

TABELA 6. Características da rede de poder sucroalcooleira paulista a partir dos anos 90

1. Atores (além das agências estatais)	
1.1. Número	Dois (Única e Orplana)
1.2. Tipo	Associações de interesses e os parlamentares
1.3. Monopólio de representação	Sim
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	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
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, os industriais possuem os recursos de poder 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 colhidos em pesquisa de campo.

Verifica-se que uma nova concertação de interesses tem se firmado 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 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. 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.

5 – OS DESAFIOS DA AUTOGESTÃO SUCROALCOOLEIRA PAULISTA

Foi possível constatar que 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, ainda falta muito para a montagem de um mecanismo de autogestão efetivo. 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 se refletindo em superoferta de açúcar e de álcool e, conseqüente, em queda de preços. Assim, uma 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 ainda demonstram incapacidade de manter o planejamento conjunto, o que dificulta a construção da auto-gestão setorial.

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 organizacionais como a heterogeneidade de interesses e recursos e a estrutura administrativa familiar também contribuem para isso.

Mesmo com a 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*¹¹ fraco no setor, ou seja, os principais atores produtivos desta rede agroindustrial têm demonstrado um baixo esforço para potencializar ou melhorar a governança sucroalcooleira paulista. Assim, as relações entre esses atores são pouco intensas 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 evidenciaram essa tendência. Entretanto, passada a crise e retomada a fase de crescimento, muitos atores sucroalcooleiros adotaram estratégias de crescimento da capacidade produtiva de suas indústrias e colocaram em risco o suposto equilíbrio alcançado nos preços e, conseqüentemente, na rentabilidade do setor¹².

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

¹¹ Esforço de cada ator para potencializar, melhorar a institucionalidade ou governança da rede (Powell, 1994; Granovetter, 1985 e Paulillo, 2000).

¹² 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.

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 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 paulista¹³. 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).

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.

Os industriais paulistas se defendem alegando que, o que houve, 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

¹³ 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.

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.

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 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. 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 em mercados com processos diferentes de formação de preços¹⁴.

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

¹⁴ 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.

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.

De acordo com a pesquisa de campo, o comportamento de baixo *enforcement* no setor está embutido em questões culturais¹⁵ 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 familiar¹⁶ 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 o baixo *enforcement* se perpetue. 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.

¹⁵ Padrões de comportamento, crenças, instituições e outros valores característicos de uma sociedade (Holanda, 1975).

¹⁶ 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.

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. 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. 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 Sta Elisa.

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 frequentes 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.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, a agroindústria sucroalcooleira paulista foi estudada a partir do enfoque de redes de poder (*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, 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.

A análise das metamorfoses 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 desse ator 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, e, na categoria dos fornecedores de cana, a representação passou da CT Cana da Faesp para a Orplana, que contava com maior reputação e legitimidade.

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. 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.

Na nova estrutura de governança que se forma, as interações entre os industriais e os fornecedores de cana paulistas tornam-se mais intensas e freqüentes, o que ficou evidente através da criação do Consecana. 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.

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, 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).

7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSUMPÇÃO, 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.

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

BELLUZZO, L. G. Poder e dinheiro. Lições contemporâneas. **Folha de São Paulo**, Caderno Dinheiro, p. b2, 24/03/2002.

BOURDIEU, P. **La distinction – Critique sociale du jugement.** Paris: Les Éditions de Minuit, 1979.

BOYER, R. **A teoria da regulação: uma análise crítica.** São Paulo: Nobel, 1990.

GRAZIANO DA SILVA, J. F. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** Campinas: Unicamp/IE, 1996. 217 p.

HAAS, P. **Introduction: epistemic communities and international policy coordination.** *International Organization*, 1992. n. 49, p. 1 – 35.

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.

INFORMATIVO ORPLANA, 1998.

ORTEGA, A. C. **Acción colectiva y articulación de intereses en los complejos agroindustriales brasileños: organizaciones especializadas por productos e interprofissões.** Córdoba: Universidade de Córdoba, 1995. Tese (Doutorado em Economia), Departamento de Economia, Sociologia e Política Agrária.

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.

PENROSE, E. **The theory of the growth of the firm**. Oxford: Basil Blackwell, 1959.

RAMOS, P. **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.

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.

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*, 2002. n. 90-8.

WAARDEN, V. F. **Dimensions and types of political networks**. Netherlands: Kluwer Academic Publisher. *European Journal of Political Research*, 1992. v. 21, p. 29-52.

WINTER, M. **Rural politics: politics for agriculture, forestry and the environment**. London: Routledge, 1997.