

INSTITUTIONAL CHANGE AND RESTRUCTURING IN THE SÃO PAULO SUGAR-ALCOHOL AGROINDUSTRIAL CHAIN

Fabiana Ortiz Tanoue de Mello

Mestranda do Depto de Engenharia de Produção da UFSCar – Rod. Washington Luiz,
Km 235 – São Carlos/SP
fabianaortiz@ig.com.br

Luiz Fernando Paulillo

Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da UFSCar – Rod.
Washington Luiz, Km 235 – São Carlos/SP
dlfp@power.ufscar.br

Abstract

This paper aims to analyze the changes in governance mode and in power structure of the sugar cane policy network in São Paulo State from the state deregulation, which took place throughout the nineties. The unit of analysis is the one concerning the negotiation of the actors participating in this network, and the financial, technological, organizational, political, judicial and constitutional resources are the most important variables, once they determine the success of each actor in the competition processes (since they provide the foundations for the competitive advantages of the organizations) and the ability to influence the public policy-making. This way, it is possible to identify and analyze the changes in the actors' strategies and in their power relations from the alterations to rules, norms, and conventions of this particular agri-chain.

Key words: *state deregulation, power structure, sugar cane network.*

MUDANÇA INSTITUCIONAL E REESTRUTURAÇÃO NA REDE AGROINDUSTRIAL SUCROALCOOLEIRA PAULISTA

Resumo

O objetivo do trabalho é analisar as transformações no modo de governança e na estrutura de poder da rede agroindustrial sucroalcooleira paulista após a desregulamentação estatal, ocorrida ao longo dos anos 90.

Palavras-chaves: *desregulamentação estatal, estrutura de poder, rede sucroalcooleira paulista.*

1. Introdução

Durante 60 anos foi o modo de intervenção estatal que promoveu o desenvolvimento sucroalcooleiro do país. Neste período, as decisões eram centralizadas nas mãos do Estado, mas estabelecia-se um intercâmbio político e econômico entre este ator público e os grupos privados (fornecedores de cana, industriais, automobilísticas, entre outros) no processo de formulação das políticas públicas. Neste intercâmbio, o Estado concedia aos grupos de interesse recursos financeiros, monopólio de representação, acesso privilegiado a algumas decisões e, em troca, recebia legitimidade, informação e suporte político, o que incrementava sua capacidade de ação. Formaram-se, ao longo das décadas, arenas cujo interesse básico foi a busca de recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, jurídicos, políticos e constitucionais pelos atores agrícolas, industriais e comerciais, pois estes recursos de poder permitem elevar a capacidade de negociação de cada ator e, conseqüentemente, a possibilidade de dominar o processo de decisão econômica e política. Portanto, mais do que um complexo agroindustrial pautado em relações produtivas a montante e a jusante, o setor sucroalcooleiro desenvolveu-se como uma rede política, onde o Estado ocupava o papel central.

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. No caso da rede sucroalcooleira paulista, 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 a adaptação a uma nova estrutura de oportunidades. Este processo trouxe a necessidade de nova articulação e negociação destes agentes, significando uma drástica mudança dos papéis até então vividos, bem como uma configuração de poder e força nesta agroindústria.

O presente trabalho tem o objetivo de analisar as transformações no modo de governança e na estrutura de poder sucroalcooleira paulista a partir da desregulamentação estatal, ocorrida ao longo dos anos 90. A unidade de análise é a da negociação dos atores presentes neste entorno e os recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos e constitucionais são as variáveis mais relevantes, pois determinam o sucesso de cada ator nos processos de concorrência (pois proporcionam as bases para as vantagens competitivas das organizações) e a capacidade de influenciar a elaboração das políticas públicas. Esta análise é possível porque a rede de poder é uma abordagem da linha de análise do institucionalismo histórico, em que os processos de mudança organizacional ocorrem sob alterações das instituições.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: o primeiro item apresenta uma revisão teórica da abordagem de redes de poder (*policy network*) que, pela sua amplitude, pode explicar os diversos modos de governança existentes nas regiões e setores da economia brasileira, inclusive nos encadeamentos agroindustriais. Assim, compreende-se estes encadeamentos como redes de poder, na qual os atores operam buscando recursos (constitucionais, financeiros, tecnológicos, políticos e jurídicos) e visando a dominação sobre os demais (concorrentes, fornecedores, clientes etc.) (PAULILLO, 2000). O segundo item apresenta a teoria das estratégias pautadas em recursos e em competências dinâmicas – situada entre as novas contribuições da Organização Industrial – mostrando 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. O terceiro item trata da pesquisa empírica, analisando as transformações no modo de governança e na estrutura de poder da rede sucroalcooleira paulista, após a desregulamentação do setor ocorrida nos anos 90.

2. As redes de poder (*policy networks*) e as diversas estruturas de governança

A chave para compreender os processos de concorrência e de políticas públicas 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 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. 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. Esta abordagem 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
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: 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: 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: 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 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 (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.

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

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).

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.

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.

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 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	Status 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 ocultas; 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.

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

4. As transformações no modo de governança e na estrutura de poder da rede agroindustrial sucroalcooleira paulista, a partir da década de 90

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, 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, 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, essa 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 heterogênea², 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

² Até 1997, a representação dos industriais paulistas estava dividida entre AIAA (Associação das Indústrias de Açúcar e Alcool) e Sopral (Sociedade dos Produtores de Alcool), com interesses conflitantes.

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 Unica³ e, juntamente com produtores de outros estados criaram a Cepaal (Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Alcool).

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

A tabela 3. abaixo resume os recursos de poder dos principais atores da rede sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo:

TABELA 3. Recursos de Poder dos atores sucroalcooleiros paulistas a 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	INDUSTRIAS (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 campo⁴ 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,

³ Cerca de 35 unidades industriais se afastaram da UNICA.

⁴ 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.

elevando significativamente seu poder de aglutinação e de representação. Entretanto, a Orplana 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 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, 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 freqüente 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 Alcool (em janeiro/1999) e da Bolsa Brasileira de Alcool (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 Alcool), 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.

Entretanto, 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 o grande número de fornecedores existentes em São Paulo, a heterogeneidade de tipos e estrutura produtiva, a estrutura administrativa familiar e a própria “cultura oportunista” de alguns industriais também contribuem para isso.

A tabela 4. apresenta as principais características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista neste período:

TABELA 4. 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.

Utilizando a tipologia apresentada por WAARDEN (1992), verificamos que a partir do final da década de 90 formou-se no estado de São Paulo uma rede de poder do tipo **triângulo de ferro**. 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.

Nesta estrutura institucional, o que chama a atenção é a rigidez e a simbiose existente entre o governo (representado pelos 10 ministros que compõem o CIMA e seus respectivos secretários), os parlamentares (que também fazem parte do governo) 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. Em troca, o Estado recebe legitimidade, informação e suporte político, o que incrementa sua capacidade de ação, ou seja, a eficácia de suas decisões. Quanto aos parlamentares, o intercâmbio com os grupos privados confere-lhes suporte político para seus programas e garantia de reeleições futuras. Em contrapartida, os grupos privados recebem apoio para efetivar seus interesses frente ao Estado e se reforçam. Portanto, nesta estrutura de poder, cada ator tem a necessidade dos outros dois para ter sucesso em seus resultados.

Como se trata de um arranjo institucional bastante rígido, 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. Neste tipo de rede as negociações ocorrem de forma discreta, não por autoritarismo hierárquico. 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. Enfim, interdependência, complementaridade e relacionamento são os conceitos chave.

5. 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 USP.
- CONSECANA.** Manual de instruções. Piracicaba: Opinião, 1999. 92 p.
- ORPLANA.** Informativos Orplana. Vários números.
- JORDAN, G.; SCHUBERT, K.** A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*, Netherlands, n. 21, p. 7 – 27, 1992.
- MARSH, D.; RHODES, R. A. W.** *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MELLO, F. O. T.** Reestruturação Agroindustrial e Instituições Setoriais: novas oportunidades e instabilidade na rede de poder sucroalcooleira paulista. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção – qualificada em Maio/2003) – UFSCar.
- MORAES, M. A. F. D.** A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil. Americana: Caminho Editorial, 2000. 238 p.
- evolução, desenvolvimento e desafios. São Paulo: Atlas, 2002. 367 p.
- PAULILLO, L. F.** Redes de Poder & Territórios Produtivos. São Carlos: Rima Editora, 2000. 189 p.
- PENROSE, E.** The theory of the growth of the firm. Oxford: Basil Blackwell, 1959.
- POWELL, W.** Neither market or hierarchy: network forms of organization. *Research in organization behavior*, vol. 12, p. 295 – 336, 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, 1992
- 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.
- 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.
- UNICA** – União da agroindústria canavieira de São Paulo. *Boletim Informação UNICA*, São Paulo, vários números.

- WAARDEN, V. F.** Dimensions and types of political networks. Netherlands: Kluwer Academic Publisher. *European Journal of Political Research*, v. 21, p. 29-52, 1992.
- WINTER, M.** Rural politics: politics for agriculture, forestry and the environment. London: Routledge, 1997.