

AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA DO BRASIL: INTERVENCIONISMO, DESREGULAMENTAÇÃO E NEOCORPORATISMO¹

*Pery Francisco Assis Shikida*²

*Márcia Azanha Ferraz Dias de Moraes*³

*Lucilio Rogerio Aparecido Alves*⁴

Resumo – O propósito deste trabalho é analisar, à guisa do referencial teórico do neocorporatismo, o novo paradigma institucionalizado na agroindústria canavieira e as novas formas de gestão e articulação política pós-desregulamentação. Com o final do intervencionismo estatal, tem-se a explicitação do processo de diferenciação econômica e social do setor, entre e dentro das duas regiões produtoras, Norte/Nordeste e Centro/Sul. O segmento produtivo dualiza entre aqueles com capacidade para enfrentar as novas exigências e os que não apresentam essa característica. É preciso reconhecer que para o seu desenvolvimento e crescimento, dadas as limitações institucionais, impera a necessidade da auto-gestão, cujo grande desafio é conciliar os interesses dos agentes da própria cadeia produtiva, das outras que se inter-relacionam e da sociedade.

Palavras-chaves: agroindústria canavieira, estado, neocorporatismo, auto-gestão.

¹ Recebido em 29/07/2004. Aceito em 28/09/2004.

² Professor Adjunto do Curso de Economia e do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE – Toledo. Rua da Faculdade, 645. CEP: 85903-000. Toledo – PR – Brasil. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Agronegócio e Desenvolvimento Regional – GEPEC. E-mail: pfashiki@unioeste.br – Tel(fax): (45) – 379-7000

³ Professora Doutora do Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” – ESALQ/USP. Av. Pádua Dias, 11. Caixa Postal 9. CEP:13418-900. Piracicaba – SP – Brasil. E-mail: mafdmor@esalq.usp.br – tel (19) 3417-8728

⁴ Doutorando em Economia Aplicada pela ESALQ/USP. Bolsista do CNPq. Pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA/ESALQ/USP. Av. Pádua Dias, 11, Caixa Postal 132, CEP: 13400-970 – Piracicaba – SP – Brasil. E-mail: lualves@esalq.usp.br - tel (19) 3429-8847.

1. Introdução

Após séculos de intervenção governamental, o afastamento do estado da agroindústria canvieira no Brasil contribuiu para estabelecer um novo paradigma para o setor, trazendo alguns desafios e induzindo a novas formas de gestão e articulação política, de modo a permitir a sobrevivência e o crescimento dessa importante atividade produtiva.

A agroindústria canvieira no Brasil teve uma peculiaridade própria, qual seja, amiúde foi objeto de regulamentações do estado. Segundo Szmrecsányi (1979), foram poucos os períodos da história nacional em que isso não ocorreu – apenas durante o Império e nas primeiras décadas do regime republicano. Sua prática intensa existiu durante o período Colonial, acentuando-se após a Revolução de 1930. Vale citar, por exemplo, que, a partir da criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), na década de 1930, o produtor da agroindústria canvieira passou a estar sujeito a uma série de arranjos institucionais que ligavam os interesses organizados do setor às estruturas de decisão do estado. O processo de intervenção do estado foi institucionalizado a pedido dos próprios produtores do setor, sendo o surgimento do IAA reflexo de antigas reivindicações dos senhores de engenhos, usineiros e fornecedores, de terem um órgão controlador da economia canvieira (Azevedo, 1958).

Não obstante, as crises financeira e fiscal do estado nas décadas de 1980 e 1990, aliadas ao processo mais amplo de seu afastamento da economia brasileira iniciado no governo Collor, *pari passu* às variações dos mercados do açúcar e do álcool (e crise do Programa Nacional do Alcool – PROÁLCOOL), contribuíram para o processo de desregulamentação do setor, demarcando uma outra dinâmica na evolução da agroindústria canvieira no Brasil. Desde então, essa atividade tem passado por profundas transformações num curto período de tempo.

Para Alves (2002), em face da transição atual do padrão de intervenção governamental, os interesses do complexo canvieiro têm como princi-

pal arena de defesa o Congresso Nacional. Desse modo, o *locus* de pressão do setor passa a centrar-se no Congresso e na sociedade civil, contribuindo para a criação de *lobbies* e defesa de interesses regionais às expensas do conjunto do setor.

Nesse contexto, a análise neocorporatista é de grande valia para compreender o caráter funcional da relação entre grupos de interesses e o estado, e seus comportamentos a partir dessa interação. Torna-se necessário avançar também no entendimento dos arranjos institucionais, derivados dos interesses organizados com as estruturas de decisão situados dentro do aparelho estatal. Dessa forma, esse procedimento contribui para elucidar os processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Diante dessa perspectiva, o propósito maior deste trabalho é analisar e discutir o novo paradigma que se institucionalizou na agroindústria canavieira e os desafios atuais que estão induzindo à novas formas de gestão e articulação política em torno dessa atividade produtiva, à guisa do referencial teórico do neocorporatismo.

Afora esta introdução, este artigo constitui-se de três seções. Na segunda seção são apresentados alguns aspectos centrais da análise neocorporatista, necessários para o entendimento das relações entre o estado e o setor privado, durante a evolução da agroindústria canavieira. Na terceira, evidencia-se a evolução do intervencionismo estatal na agroindústria canavieira brasileira e o novo paradigma que se institucionalizou nessa atividade e determinam-se os desafios atuais que perpassam pelas novas formas de gestão e articulação política. As considerações finais sumarizam o presente estudo.

2. O neocorporatismo

O neologismo neocorporatismo (com prefixo neo, sugerindo o novo) aparece na literatura econômica como se referindo (...) às *ações e práticas verificadas que se referem à representação e à forma de fazer política por parte dos grupos de interesse. O neocorporatismo representa um arranjo institucional, ligando interesses organizados com as estruturas de decisão do Estado* (Belik, 1992, p.9).⁵ O neocorporatismo *é, na verdade, uma interação estratégica (jogo de contrários) que pode produzir uma variedade de resultados ou arranjos dependendo das condições históricas particulares em que estas organizações foram geradas e se desenvolvem* (Saes, 1995, p.19)⁶.

No neocorporatismo, o princípio de orquestração de interesses fundamenta-se no núcleo da ordem corporativa-associativa, em que a satisfação dos interesses de seus agentes seria alcançada pelo ajuste mútuo e pelas interações repetidas (Saes, 1995). Esses interesses não são isentos de base econômica; ao revés, são habitualmente revestidos de propostas econômicas concretas (Belik, 1992). Ademais, de acordo com a amplitude dos interesses envolvidos, podem-se considerar três níveis distintos de corporatismo: o macrocorporatismo, mesocorporatismo e microcorporatismo. No primeiro caso, o nível de agregação toma a associação de interesses como forma de regulação da sociedade em escala nacional, estando, dessa forma, acima dos interesses setoriais e baseados sobremaneira em acordos tripartites de longo alcance. No mesocorporatismo, as associações de interesses, baseadas em movimentos interdependentes, estão organizadas por categorias setoriais. Neste caso se enquadram as associações empresariais, as agências governa-

⁵ Exposições mais exaustivas sobre o termo neocorporatismo podem ser encontradas em Belik (1992), Soto (1993) e Saes (1995). Esta terceira autora ainda analisa as teorias da regulamentação por interesse público (que enfatiza a intervenção com o escopo de corrigir as falhas de mercado) e por grupos de interesse (que enfatiza a intervenção como resultado da demanda de grupos de poder que almejam políticas específicas), ambas do mainstream da literatura neoclássica.

⁶ Essa autora usa em seu trabalho o neologismo neocorporativismo, que, neste caso, tem o mesmo significado do termo neocorporatista. No presente estudo utiliza-se apenas este segundo termo, pois procura-se desvincular da análise neocorporatista as amarras históricos-ideológicas de regimes autoritários.

mentais e outros grupos de interesses e organizações que se articulam e implementam políticas setoriais. Por fim, tem-se o microcorporatismo, no qual o nível de acertos diretos entre empresas e estado ocorre sem que haja, necessariamente, uma organização intermediando os interesses (Belik, 1992).

Para implementação de pactos e compromissos estáveis nesse contexto de neocorporatismo, torna-se necessário que os agentes componentes dessa ordem possuam certo grau de simetria, não só de interesses, como de recursos, capacitações e comportamentos (Saes, 1995). Do contrário, o processo de tomada de decisão numa ordem corporatista torna-se vulnerável a conflitos e rupturas, posto a existência de incertezas a respeito do futuro dos compromissos. Como essa simetria não é facilmente obtida no mundo capitalista e como é comum cada lado objetivar resultados particulares durante os processos de ajustes de interesses, ocorre amiúde a necessidade de intermediação do estado. Este intercâmbio político neocorporatista envolve um processo de duplo sentido: *num deles, a representação dos interesses privados procura influenciar as autoridades do governo com o propósito de provocar decisões que a favoreçam; no sentido inverso, as autoridades governamentais procuram influenciar na articulação dos interesses privados* (Soto, 1993, p.6-7).

Por um lado, a intermediação estatal vem corroborar o fato de o neocorporatismo representar uma forma de arranjo institucional (Belik, 1992), por outro, capacita o próprio estado, mediante esta interação, a implementar políticas setoriais com maior aval (Saes, 1995). Nesse contexto, a entrada do estado para facilitar o jogo de interesses privados, no âmbito do neocorporatismo, justifica-se por duas razões claras: pelos relativamente baixos custos decorrentes dessa intermediação e porque o próprio estado estaria ampliando a sua área de atuação, modificando, em partes, o jogo de interesses privado para privado-público. Pode haver casos em que esse tipo de chamamento ao estado não se verifica, pois este já é parte componente da ordem corporativa-associativa, com seus próprios interesses em jogo.

Um acontecimento que eventualmente pode ocorrer é o que Wilson e Butler (1985) rotularam de falso corporatismo, no qual o estado assume a direção dos processos de decisões de determinada associação. Em outra situação, ou seja, diante das incertezas e inseguranças inerentes aos processos de tomada de decisão numa ordem neocorporatista, aumenta-se o risco de o estado perder a sua autonomia. O que obstaculiza essa autoridade (domínio) sobre o estado, segundo Streeck e Schmitter (1985), são as disputas entre os diversos grupos de interesses existentes dentro do aparelho estatal.

Na análise neocorporatista existem dois grandes blocos de interesses: o privado – oriundo de segmentos da sociedade cujo domínio é particular; e o público – pertencente e, ou, destinado à coletividade. Dentro do interesse público ainda se verificam os interesses de estado, do governo (do regime) e dos funcionários.

Este trabalho recorre à análise neocorporatista em razão do seu poder de explicação para casos pertinentes à agroindústria canavieira. Segundo Moraes (2002, p.21), *o afastamento do estado e a complexidade existente na cadeia produtiva da cana-de-açúcar evidenciam algumas questões bastante importantes, dentre elas, qual deve ser a nova forma de atuação do poder público e dos agentes privados em ambiente de livre mercado*. Com esse novo ambiente institucional estabelecido, diversas oportunidades e desafios surgem, com destaque para o planejamento adequado da oferta da matéria-prima, que amiúde convive com o confronto das temáticas “produtos a preços condizentes para os consumidores e “manutenção da atividade sucroalcooleira”.

3. Agroindústria canavieira: do forte intervencionismo estatal às novas formas de gestão e articulação política

Pode-se inferir que, historicamente, a agroindústria canavieira do Brasil foi objeto de intervencionismo governamental, variando apenas de grau conforme circunstâncias e interesses de cada época. Contudo, foi efeti-

vamente a partir da criação do IAA, na década de 1930, que o produtor da agroindústria canavieira passou a estar sujeito a uma série de arranjos institucionais que ligavam os interesses organizados do setor com as estruturas de decisão do estado. Esse arranjo institucional proporcionava ao produtor certo paradigma subvencionista como modelo de sobrevivência. Os mecanismos de regulação da atividade produtiva iam desde o estabelecimento de quotas de produção (que significa reserva de mercado), fixação de preços para a cana-de-açúcar, açúcar e álcool (que implica certa garantia de margens mínimas de lucro), até a concessão de subsídios (que indica um estímulo direto à atividade). Dessa forma, o produtor da agroindústria canavieira não precisava, necessariamente, preocupar-se com alternativas tecnológicas que pudessem reduzir custos e proporcionar maior competitividade setorial, posto que sua permanência no setor estaria garantida, minimamente, pelos expedientes ora citados. Para Caron (1996, p.14), *a intervenção do estado, através de subsídios ao consumo e equalização de rendimentos entre produtores, também teve e tem efeitos no sentido de desfavorecer o surgimento de um ambiente competitivo, fazendo com que novos processos sejam postergados ou descartados e levando os empresários a se aterem apenas à produção de açúcar e álcool.*

Ao garantir a remuneração, o uso de práticas rotineiras pôde ser continuamente reproduzido, e os processos de busca e seleção tecnológicas passaram a ser condicionados por este paradigma subvencionista. Nesse tocante, o estado contribuiu para interferir, dessa vez com maior intensidade, no cotidiano da agroindústria canavieira, exercendo influência em todos os elementos do mercado interno, nas exportações e, posteriormente, nas pesquisas agrônômicas voltadas para o setor, ampliando enormemente a sua área de atuação.

Na fase que abrange o período de 1975 a 1995 (o que remonta ao estudo de Shikida, 1997), dois pontos merecem ser acentuados no período 1975/79. Primeiro, a crise do petróleo teve correlação positiva com a criação do PROÁLCOOL, não sendo, contudo, seu único determinante. A crise do petróleo gerou um “gargalo” no processo produtivo da economia na-

cional e este propiciou um ambiente favorável ao surgimento de várias opções de combustíveis, como uso do álcool, do carvão e do óleo vegetal. Contudo, a crise da agroindústria canvieira acabou favorecendo a orquestração de interesses que levou o país a optar pelo PROÁLCOOL, ou seja, a crise do petróleo levou ao surgimento de várias inovações, e a orquestração de interesses definiu a proposta vitoriosa.

Com efeito, o arranjo de interesses para viabilizar o PROÁLCOOL englobou os empresários das usinas e destilarias, o estado, o setor de máquinas e equipamentos e a indústria automobilística. Para os usineiros, tratava-se de diversificar a produção, de criar um novo mercado diante das freqüentes crises da economia açucareira e de um parque produtivo que precisava avançar tecnologicamente e que estava com tendência de excesso de capacidade. Para o estado, os interesses nesse Programa resumiam-se nos objetivos de economia de divisas, na diminuição das desigualdades regionais de renda, no crescimento da renda interna, na geração de empregos e na expansão da produção de bens de capital. Para o setor de máquinas e equipamentos (indústria de bens de capital), o advento do PROÁLCOOL permitia vislumbrar um quadro de continuidade do crescimento que havia sido iniciado ao final da década de 1960 e que atingiu o seu auge no período do “milagre” econômico do país. Especificamente na indústria automobilística, a crise do petróleo obstaculizava, de certa forma, a continuidade da política de transporte baseada em rodovias; e o carro movido a álcool despontava como alternativa para a continuidade dessa política.

Quanto ao segundo ponto do período 1975/79, o que se confirmou na agroindústria canvieira com o início do PROÁLCOOL foi o fato de o produtor estar novamente sujeito a uma série de arranjos institucionais patrocinados pelo estado, o que manteve o paradigma subvencionista como modelo de sobrevivência. Nessas condições, as ponderações anteriores, referentes ao período anterior a 1975, valem também para o período em análise.

No período 1980/85, cinco pontos podem ser destacados: a) A segunda crise do petróleo gerou um ambiente favorável ao lançamento do álcool hidratado; b) Sobressaíram as contribuições do estado para produção desse combustível e estímulo à produção do carro movido exclusivamente a álcool hidratado; c) Houve fortalecimento da posição hegemônica de alguns empresários inovadores na agroindústria canavieira e maior adesão de imitadores ao PROÁLCOOL; d) Houve aumentos absolutos das produções em vários estados da União; e e) Houve um período de desenvolvimento tecnológico, principalmente a partir de 1981/82, que se prolongou até 1985, tanto na agroindústria canavieira como nas montadoras de veículos, com aumento na eficiência dos carros a álcool.

Entre 1986/95, o PROÁLCOOL apresentou, inicialmente, um panorama de desaceleração e, depois, de crise. Houve substancial redução da participação dos investimentos públicos no Programa e desequilíbrio entre a oferta e a demanda de álcool combustível, o que acabou levando à redução do interesse em produzir (na ótica da indústria automobilística) e a comprar um veículo a álcool (na ótica do consumidor).

Mas, por que razão teria o PROÁLCOOL entrado numa fase tão crítica, se sua orquestração de interesses, outrora bem sucedida, aparentava-se razoavelmente consolidada? Assim como a indagação, esta resposta perpassa pela relação entre “gargalo” tecnológico, nova orquestração de interesses e profunda mudança no ambiente institucional. Faz-se necessário realçar que o “gargalo”, oriundo da crise do petróleo e que foi vital para a criação e posterior expansão do PROÁLCOOL, desapareceu. Assim, desfez-se a justificativa, diante da população brasileira, para manter o corporatismo em torno desse Programa.

Outrossim, pode-se dizer que o malogro relativo do PROÁLCOOL esteve relacionado com a desagregação dos interesses; seja no âmbito do Estado, agora revestido de uma tendência neoliberal e afetado por uma crise fiscal e financeira; seja na deserção da indústria automobilística e,

ou, na falta de interesse do consumidor pelo carro a álcool, motivados pela diminuição das vantagens outrora concedidas para este tipo de veículo e diante das incertezas com relação ao futuro do PROÁLCOOL; seja na própria agroindústria canavieira, capaz de redirecionar boa parte da produção canavieira para o mercado açucareiro ao menor sinal de elevação dos preços internacionais.

Para melhor compreensão dos rumos tomados pelo PROÁLCOOL, é oportuno comparar o ambiente institucional que vigorava na fase de elaboração e implementação do Programa com o atual. O Brasil autoritário pós-1964 é caracterizado, conforme Santos (1993), pela simultaneidade entre a centralização do poder nas mãos do Executivo (especialmente o Presidente da República e seus assessores diretos) e fragmentação do aparelho do Estado (inúmeras agências burocráticas). Além disso, nessa fase, o Judiciário e o Legislativo tinham funções quase cerimoniais. Dessa forma, influenciar o processo de tomada de decisão dependia da capacidade dos atores em ter acesso ao aparelho do Estado, que era a principal arena decisória. A redemocratização do país, associada à abertura comercial brasileira, à Constituição Federal de 1988, que fortaleceu o papel do Congresso, e à crise fiscal do Estado são alterações importantes a serem consideradas, porque têm fortes implicações nos agentes, nos seus recursos de poder e nas formas de atuação junto ao estado. Helfand (1994) enfatizou que, no período 1985-94, o Ministério da Fazenda manteve seu poder inalterado, sendo que as importâncias dos escalões oficiais e dos contatos pessoais, outrora tão grandes, reduziram-se, tendo crescido significativamente a relevância do Congresso Nacional como arena decisória. Esta idéia foi compartilhada por Lamounier (1994), que salientou que, sob a ótica das decisões pertinentes à área agrícola, embora o centro de gravidade continuasse localizado nos ministérios da área econômica, cuja prioridade era o combate à inflação, os processos decisórios deixaram de ser fechados e controlados pela burocracia estatal. Especificamente em relação ao setor sucroalcooleiro, Barros e Moraes (2002) afirmaram que os principais atores determinantes das políticas públicas para o setor, na atualidade, são os parlamentares do Congresso Nacional, os governos estaduais, os prefeitos dos municí-

pios canavieiros e os sindicatos de trabalhadores. Os consumidores, embora não tenham atuação direta, influenciam o desenvolvimento do setor porque são muito sensíveis aos preços relativos entre álcool e gasolina. Portanto, a orquestração anterior entre aqueles que tinham acesso ao aparelho do Estado, que outrora se mostrou eficiente desmantelasse, iniciando-se uma nova forma de articulação política, que ainda requer mudança e aprendizado de todos os agentes envolvidos.

Com o final do protecionismo estatal, tem-se o desmascaramento do processo de diferenciação econômica e social do setor, que aflora entre as regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul, dentro desta última região, e entre os estados e produtores mais competitivos com os demais. Por ter a competência como a principal forma de participação no mercado, o segmento produtivo dualiza entre aqueles com capacidade para enfrentar as novas exigências e os que não apresentam essa característica. Segundo Alves (2002), a concorrência atual passa a ser por mercados, em capacidade de produção a custos mais baixos, em capacidade de produção de produtos diferenciados, para atingir nichos específicos de mercados, e em produtos para outras indústrias da cadeia alimentar e de bebidas.

A liberalização dos mercados de açúcar e de álcool, no Brasil, também impôs à agroindústria canavieira uma série de desafios e, dada a complexidade existente na cadeia produtiva da cana-de-açúcar, evidenciam-se algumas questões importantes, como: Qual deve ser a nova forma de atuação do poder público e dos agentes privados em ambiente de “livre mercado”? Qual deverá ser a forma de organização que vise ao planejamento adequado da oferta da matéria-prima e dos produtos finais, de modo a garantir o abastecimento de cada um dos produtos a preços condizentes não só para os consumidores, como para a manutenção da atividade – considerando-se a orquestração de interesses – assim como que diversas oportunidades e desafios surgem com o novo ambiente institucional estabelecido?

No momento em que o volume de cana-de-açúcar produzido passou a ser determinado pelas empresas individuais, esta questão torna-se ainda mais importante, porque excessos ou falta deste produto trazem fortes impactos na cadeia produtiva. Segundo Moraes (2002, p.23), mesmo que prevaleçam o crescimento da frota de veículos à gasolina e o conseqüente aumento de demanda pelo álcool anidro, *as projeções existentes indicam que se a oferta dos produtos não for reduzida, serão necessários esforços significativos para aumentar a demanda pelos produtos do setor de modo a se atingir o equilíbrio dos mercados.* É preciso, para evitar perda de dinamismo do setor, estabelecer um conjunto de políticas públicas e de ações privadas que procurem manter ativa a demanda de álcool hidratado e ampliem a utilização do álcool anidro em outros países, expandindo as exportações desse produto, de modo a evitar o excesso de produção dos demais produtos, acarretando alterações nos preços dos produtos e no *mix* de produção.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, em 2002, ocorreram duas importantes alterações no agronegócio da cana-de-açúcar, os quais podem redirecionar as perspectivas de demanda de álcool combustível no médio prazo: a primeira foi o lançamento do carro bicombustível (*flex-fuel*); a segunda, o desenvolvimento do mercado externo para o álcool. O carro bicombustível possui um motor que admite a utilização de álcool hidratado ou de gasolina em qualquer proporção (desde 100% álcool até 100% gasolina), e o consumidor pode fazer a escolha com base nos preços relativos entre os dois produtos, ou conforme a disponibilidade destes.

O impacto do lançamento desse produto deve ser analisado sob dois aspectos: o primeiro, já mencionado, é o da autonomia do consumidor, que pode contribuir para afastar a preocupação com o risco do desabastecimento (já que, na falta de álcool hidratado, o consumidor pode abastecer com gasolina) e com alta de preços do álcool hidratado. O segundo aspecto é sobre a demanda adicional de álcool hidratado, advinda das vendas dos carros bicombustíveis, num cenário de preços favoráveis a este combustível. Nessa situação, pode-se imaginar que

todo comprador de carro bicomcombustível é um consumidor potencial do álcool hidratado, e a demanda desse produto tende a crescer proporcionalmente às vendas desses veículos.

Em 2000, as vendas de veículos a álcool representaram 0,78% do total de vendas internas de nacionais no atacado (ANFAVEA, 2004); em 2001, representaram 1,29% e, no ano seguinte, participaram com 4,05%. A partir de 2003, com o lançamento dos carros *flex-fuel*, as vendas desse tipo de veículos, somadas com as de carros a álcool, representaram 6,43% e, de janeiro a maio de 2004, este montante passou a 52,8% do total, o que tende a aumentar a demanda de álcool hidratado, principalmente quando de consideram os patamares dos preços do petróleo no primeiro semestre de 2004.

Quanto ao mercado internacional de álcool, é uma oportunidade excelente para o país, quando se consideram as vantagens comparativas da produção brasileira deste produto e o fato de o álcool ser menos poluente que a gasolina, além de ser um combustível renovável. Desde a assinatura do Protocolo de Quioto⁷, diversos países desenvolvidos estão procurando alternativas menos poluentes que o petróleo para reduzir suas emissões de CO₂, o que abre excelentes oportunidades para o álcool combustível.

Contudo, o mercado internacional de álcool, embora concreto, deve ser encarado como de médio a longo prazos, porque diversas barreiras têm de ser vencidas, como as protecionistas, impostas por alguns países desenvolvidos, os gargalos de logística para a exportação (transporte e armazenamento), além das culturais, já que poucos países conhecem o uso do álcool combustível em larga escala.

⁷ É um tratado complementar à Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, das Nações Unidas, criado na III Conferência das Partes, em Quioto, no Japão, em 1997. O referido Protocolo dividiu os países em dois grandes grupos: *Anexo 1* – países industrializados, grandes emissores de CO₂ e, *Não Anexo 1*, países que para atender suas necessidades básicas de desenvolvimento precisam aumentar sua oferta energética e, potencialmente, aumentar seus volumes de emissões. Os países do Anexo 1 signatários do Protocolo de Quioto ficam obrigados a reduzir suas emissões de gases geradores do efeito estufa em volumes 5,2% menores que os níveis de 1990, sendo que a redução deve acontecer entre 2008 e 2012.

Dessa forma, o aumento da oferta dos canaviais para atender a esse novo mercado deve estar sintonizado com o surgimento da demanda. Caso contrário, o crescimento antecipado da oferta de cana-de-açúcar pode significar excedentes com efeitos negativos sobre os preços de toda a cadeia produtiva, como de açúcar, álcool, cana-de-açúcar, iniciando outro ciclo de preços baixos e penalizando toda a cadeia produtiva.

Contudo, com o intuito de dar maior dinamismo e sobrevivência à agroindústria canavieira, questiona-se quais serão os agentes públicos e privados que se envolverão no propósito de reorganização e adequação da cadeia produtiva da cana-de-açúcar, ou se caberá ao mercado esta redefinição. Em termos gerais, a efetivação de políticas para o setor precisa ser democrática, com ampla participação dos atores envolvidos e da sociedade (que se faz expressar por meio do Congresso Nacional), a qual não aceita mais que benefícios sejam dados a qualquer setor sem a contrapartida de compromissos que a beneficiem. São fundamentais a participação e o empenho das associações de classe pertencentes ao complexo, órgãos de planejamento e desenvolvimento regional, assim como representantes do governo, na articulação de propostas de suporte à capacidade produtiva e à competência alcançada pelo país na produção de açúcar e álcool.

Diante desses fatos, e de acordo com Silva (1991), o processo de decisão no paradigma neocorporatista pressupõe uma lógica que, na teoria, as comunidades decidem por consenso; os estados, por adjudicação autoritária; e os mercados, pelas preferências dos seus agentes econômicos. Em face dessa heterogeneidade de relações, a seqüência de ajustes/interações entre os agentes, muitas vezes dialética, irá ratificar o pacto final por consenso recorrente. Portanto, é no decorrer dos movimentos determinados pelos empresários e no grau de resistência ou aderência dos demais atores econômicos-políticos-sociais envolvidos na agroindústria canavieira que se constituirá o novo padrão de gestão e articulação política em torno dessa atividade produtiva.

A redefinição do papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico está inserida num processo mais amplo de desregulamentação

da economia brasileira, sendo que o novo modelo de gestão da agroindústria canavieira apresenta-se, *a fortiori*, como de intervenção mínima, para adequar-se ao ambiente institucional estabelecido, assim como para não haver desacordos com a Constituição de 1988. Entretanto, em consonância com a literatura econômica, as falhas de mercado existentes determinam a natureza e o tipo de intervenção governamental em dado setor. Como falhas de mercado podem ser citados a existência de bens públicos, a presença de externalidades, os problemas de risco moral, a existência de monopólios (indústrias concentradas) e a proteção às indústrias nascentes.

Na agroindústria canavieira, as externalidades ambientais positivas na produção e uso do álcool hidratado corroboram a ação do estado no setor, ainda que de maneira bastante diferente da intervenção exercida anteriormente. O ponto central do *approach* neocorporatista é de que os comportamentos social, econômico ou político não podem ser entendidos exclusivamente pelas imposições ou identidades coletivas, nem baseados em escolhas ou preferências individuais. Nesse sentido, um consenso efetivo terá de emergir do conflito de classes e de interesses setoriais e profissionais (Silva, 1991), e a forma de atuação do estado, ao conciliar intervenção mínima-falhas de mercado-falhas de governo, irá refletir essa interação de interesses.

É expressiva a magnitude do desafio envolvido na conciliação dos diversos interesses envolvidos no processo: produtores, montadoras de automóveis, setor de combustíveis e o próprio governo, que também não pode ser considerado uma entidade única. Embora seja imperioso reconhecer o grande amadurecimento do setor, ocorrido desde sua desregulamentação em 1999, a recente dificuldade de abastecimento de álcool hidratado verificada no início de 2003, bem como as grandes oscilações de preço deste produto, que, de certa forma, abalaram a confiança do consumidor e fizeram que o Presidente Lula se envolvesse pessoalmente na questão, evidenciaram a fragilidade da coordenação dessa cadeia produtiva. Percebe-se a coexistência de produtores que acreditam na manutenção e ampliação do mercado de carros a álcool, que se dispõem a sacrificar lucros maiores no curto prazo (advindos das expor-

tações de açúcar), visando à preservação do mercado de álcool, com aqueles que optam pelo mercado internacional de açúcar em cenário de preços externos altos, sem preocupação com abastecimento. Esse comportamento *free-riding*, que ocorre quando uma firma se beneficia da ação de outras sem ter que pagar por ele, dificulta a implementação de estratégias conjuntas.

Quanto aos interesses divergentes na esfera pública federal, no governo do presidente Lula parece haver maior simetria entre o Executivo e o Ministério da Fazenda, no que se refere à agroindústria canavieira. O Ministro é profundo conhecedor do sistema agroindustrial da cana-de-açúcar, e o Executivo, especificamente na pessoa do presidente, tem se mostrado favorável ao aumento dos combustíveis renováveis na matriz energética brasileira. Em relação à atuação do governo federal no setor, este ainda tem importantes papéis a desempenhar, seja em relação à política energética, seja em relação à política de desenvolvimento e à política externa.⁸ No que se refere à primeira, é necessária a clara e devida definição dos produtos energéticos derivados da cana-de-açúcar na matriz energética brasileira. O fornecimento de energia pela cadeia produtiva da cana-de-açúcar, tanto pelo uso do álcool combustível como pela produção de energia elétrica a partir da biomassa, não pode ser desconsiderado, porque os aspectos positivos da fabricação e uso do álcool hidratado superam os negativos, conforme analisou Rosa (1996) e outros autores que ressaltaram aspectos ambientais favoráveis a este produto, como Ribeiro (1997) e Macedo (1997).

No âmbito da política de desenvolvimento setorial, seria necessário identificar as fontes e as formas de financiamento para os investimentos necessários ao desenvolvimento de novos produtos, assim como reduzir a assimetria de informação entre as instituições existentes. Isso facilitaria a implementação de pactos e compromissos estáveis no contexto de neocorporatismo. Por outro lado, o uso de novos instrumentos de crédito e comercialização específicos para o setor deve ser estimulado e incentivado, conjuntamente, pelo governo e setor privado, mas aos moldes do

⁸ A análise destes pontos está baseada em Moraes (2002).

novo ambiente econômico.

Quanto à política externa, cabe ao governo a negociação da queda dos subsídios à exportação (protecionismo) que distorcem o mercado internacional e maior acesso aos mercados para exportação de açúcar e do álcool. Da mesma forma, são necessárias união e definição clara de objetivos entre o governo e a iniciativa privada, em relação a dois pontos sobre a oferta de álcool: elaboração de mecanismos para garantir a oferta adequada desse combustível no mercado interno (estoque regulador) e busca de mercado internacional para o álcool, reduzindo as barreiras externas e promovendo o produto em terrenos alhures.

Com a desregulamentação, é preciso que o setor privado assuma posturas condizentes com os interesses organizados do setor, estado e outras organizações, no qual diversos desafios se impõem. Segundo Moraes (2002), aos agentes privados cabe adequar-se a produção ao consumo de cada produto, garantindo a oferta do álcool combustível; adequar-se ao Consecana para evitar conflitos distributivos; elaborar estratégias setoriais para aumentos da competitividade (fusões, aquisições, desenvolvimento de novos produtos – co-geração de a energia açúcar orgânico); encontrar formas para reduzir a volatilidade de preços do setor, atendendo às necessidades do setor produtivo e da sociedade; e criar mecanismos de comercialização do álcool combustível para torná-lo uma *commodity* internacional; entre outros aspectos.

Observa-se, assim, que os desafios do setor privado enfatizam a necessidade de organização setorial e de um novo modelo de gestão que, devido ao grande número de produtores e à diversidade existente, exige esforço de todos os agentes envolvidos, com vistas em alinhar os interesses e criar mecanismos para evitar o comportamento oportunista.

Alguns fatores relacionados com os desafios ora citados foram enfatizados nas discussões anteriores; falta também apresentar a relação entre cortadores de cana, fornecedores e unidades produtivas. Após a liberalização do preço da cana por parte do estado, seu preço passou a ser um coeficiente do chamado Açúcares Totais Recuperáveis (ATR) e

um valor associado ao equivalente recebido pelos produtos finais (açúcar e álcool), que passou a ser adotado por diversas unidades industriais no pagamento da matéria-prima, já na safra 1998/99. Após a consolidação do sistema em São Paulo, outros estados, tais como Paraná, Alagoas e Pernambuco, com maior expressão na produção de cana no país, adotaram sistemática pautada em princípios bastante semelhantes.

Nesse ponto, entra a discussão da diversificação e diferenciação da produção pela qual passam as usinas. Alguns dos novos produtos não apresentam relação com o açúcar contido na cana e tendem ao crescimento de importância no complexo, mas seus preços não influenciam o preço da cana. Como inseri-los no valor recebido pelos fornecedores passa a ser relevante nas discussões. Da mesma forma, o mercado de trabalho da agroindústria canavieira, que apresentou evolução diferenciada entre as regiões (sendo os maiores ganhos para os trabalhadores verificados estado de São Paulo), requer atenção de toda a cadeia produtiva, com vistas em reduzir as falhas ainda existentes (informalidade, existência de trabalho escravo - normalmente associado à contratação de mão-de-obra agrícola via terceiros, etc).

Remontando aos aspectos do neocorporatismo, torna-se necessário que os agentes possuam certo grau de simetria não só de interesses, como de capacidades e comportamentos. Ainda assim, as interações e orquestrações de interesses ocorrerão diante de incertezas e inseguranças inerentes aos processos de tomada de decisão. É evidente que a intervenção intensa do período do IAA não é mais condizente com o novo ambiente institucional estabelecido, mas o setor ainda guarda certa dependência das decisões emanadas diretamente pelo estado e pelas suas agências reguladoras.

4. Considerações finais

O sistema agroindustrial da cana-de-açúcar passou por profundas mudanças no seu ambiente institucional a partir do início dos anos 1990, as

quais causaram impactos importantes na competitividade e na coordenação dessa cadeia produtiva, bem como na forma de articulação política com o Estado.

A requerida simetria para implementação de pactos e compromissos estáveis, postulada pelo neocorporatismo, parece não ser uma característica do setor, que é fragmentado não apenas entre duas regiões produtoras, como também entre as empresas que o compõem e que apresentam diferentes estruturas de produção, de custos, de gerenciamento e de estratégias competitivas. Essas particularidades, aliadas ao comportamento *free riding* presente nas decisões conjuntas, dificultam a auto-gestão imprescindível para o seu desenvolvimento e crescimento na ausência do Estado intervencionista.

A necessária intermediação do estado deve considerar o novo ambiente institucional estabelecido, que impede que se pratique a intervenção exercida por mais de 70 anos, desde a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool. O entendimento desse novo cenário e o reconhecimento do fortalecimento do Congresso Nacional e dos compromissos assumidos com o novo governo são essenciais às novas orquestrações – tanto entre os agentes do setor privado como deste com o setor público. O conhecimento das novas arenas decisórias e limites de poder são fatores importantes para as novas formas de atuação requeridas.

O novo paradigma que se impõe ao setor é reconhecer que, para o seu desenvolvimento e crescimento, dadas as limitações institucionais, impera a necessidade da auto-gestão, cujo grande desafio é conciliar os interesses conflitantes dos diversos agentes envolvidos: os da própria cadeia produtiva, das outras que se inter-relacionam e da sociedade como um todo. Em ambiente de livre mercado, a competitividade emerge como fator importante, e as diversas estratégias adotadas indicam que a percepção de alguns produtores está na direção correta da redução de custos e da procura de novos nichos de mercado e subprodutos que aumentem sua capacidade de competir com os demais produtores, nacionais e de outros países. Os que não se adaptaram aos novos tempos enfrentam

dificuldades de sobreviver no ambiente competitivo, principalmente quando se considera que o estado não é mais o credor de última instância.

As ações até agora tomadas pelo novo governo que se inicia em relação à agroindústria canavieira parecem indicar que, embora haja maior conhecimento da importância deste setor em termos de produção de energia, da geração de empregos, de divisas, etc., qualquer medida tomada para incentivar o crescimento do setor exigirá, como contrapartida, que os compromissos assumidos sejam honrados pela iniciativa privada, o que também requer um aprendizado e coordenação setorial.

Referências bibliográficas

ALVES, F.J. da C. Diagnóstico e propostas de políticas públicas para o complexo agroindustrial canavieiro na macrorregião de Ribeirão Preto. In: MORAES, M.A.F.D. de; SHIKIDA, P.F.A. (Orgs.) **Agroindústria canavieira no Brasil: evolução, desenvolvimento e desafios**. São Paulo: Atlas, 2002. p.327-353.

AZEVEDO, F. de **Canaviais e engenhos na vida política do Brasil**. 2.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1958. 186p.

BARROS, G.S.C; MORAES, M.A.F.D. A desregulamentação do setor sucroalcooleiro. **Revista de Economia Política**. v.22, n.2 (86), p. 156-173, abr.-jun. 2002.

BELIK, W. **Agroindústria processadora e política econômica**. Campinas, 1992. 219p. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

CARON, D. Novas tecnologias para a indústria sucroalcooleira. **Preços Agrícolas**, n.121, p.13-16, nov. 1996.

HELFAND, S.M. **The political economy of agricultural policy in Brasil: interest groups and the pattern of protection**. Berkeley, 1994.

Thesis (Doctor of Philosophy PHD) – University of California.

LAMOUNIER, B. Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. **Estudos de Política Agrícola**, n.9, p.1-26, jan. 1994.

MACEDO, I.C. **Greenhouse gas emissions and bio-ethanol production/utilization in Brazil**. Piracicaba : CTC, 05/97, Jan. 1997. 14p.

MORAES, M.A.F.D. de Desregulamentação da agroindústria canavieira: novas formas de atuação do Estado e desafios do setor privado. In: MORAES, M.A.F.D. de; SHIKIDA, P.F.A. (Orgs.) **Agroindústria canavieira no Brasil: evolução, desenvolvimento e desafios**. São Paulo : Atlas, 2002. p.21-42.

RIBEIRO, S.K. **O álcool e o aquecimento global**. Rio de Janeiro: CNI/COINFRA/ Copersucar, 1997. 112p

ROSA, L.P. Álcool deve ser mantido. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06/04/1996, Dinheiro, p.2.

SAES, M.S.M. **A racionalidade econômica da regulamentação no mercado brasileiro de café**. São Paulo, 1995. 166p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

SANTOS, M.H.C. **Política e políticas de uma energia aternativa: o caso do Proálcool**. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

SCHMITTER, P.C. Neocorporatismo y Estado. **Revista Espanhola de Sociologia**, n.31, p.47-78, 1985.

SHIKIDA, P.F.A. **A evolução diferenciada da agroindústria canavieira no Brasil de 1975 a 1995**. Piracicaba, 1997. 191p. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo.

SILVA, J. G. da Complexos agroindustriais e outros complexos. **Reforma Agrária**, v.21, n.3, p.5-34, set.-dez. 1991.

SOTO B.F. Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporatismo tradicional ao neocorporatismo. **Texto para Discussão**. UNICAMP/IE, n.14, p.1-48, jan. 1993.

STREECK, W.; SCHMITTER, P.C. Community, market, state - and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. In: STREECK, W.; SCHMITTER, P.C. (eds.) **Private interest government: beyond market and state**, London: Sage, 1985. p.1-29.

SZMRECSÁNYI, T. O **planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)**. São Paulo: HUCITEC/UNICAMP, 1979. 540p.

WILSON, D.C.; BUTLER, R.J. Corporation in the British voluntary sector. In: STREECK, W.; SCHMITTER, P.C. (eds.) **Private interest government: beyond market and state**, London: Sage, 1985. p.72-86.

Abstract: The purpose of this work is to analyze, on the way of the theoretical reference of the neo-corporatism, the new institutional paradigm of the sugar cane mill and the new ways of management and political articulation after the sector deregulation. With the end of the state intervention, there is the explanation of the process of the economical and social differences of the sector between and inside of the productive regions North/Northeast and Center/South. The productive segment is divided in two: the ones with capacity for facing new requests and the ones that don't have that attribute. It is indispensable to recognize that for its own improvement and growth – considering the institutional limits – the need of self-management rules, whose main challenges is to attempter the interest of players of the own productive chain and the others that are connected each other and with society.

Key Words: Sugar cane agroindustry, state, neo-corporatism, self-management.