AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE COORDENAÇÃO DO MERCADO DE ÁLCOOL E AÇÚCAR NO BRASIL: DA INTERVENÇÃO ESTATAL À FORMAÇÃO DOS CAMPOS ORGANIZACIONAIS.

CARLOS EDUARDO FREITAS VIAN; LUIZ FERNANDO PAULILLO; WALTER BELIK;

UNICAMP

CAMPINAS - SP - BRASIL

cefvian@esalq.usp.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Instituições e Desenvolvimento Social no Agronegócio

Evolução das Formas de Coordenação do mercado de álcool e açúcar no Brasil: Da intervenção Estatal à Formação dos Campos Organizacionais[1].

Grupo de Pesquisa: Instituições e Desenvolvimento Social no Agronegócio

Resumo:

O Objetivo principal deste texto é subsidiar e contribuir para a discussão sobre as

[1] Os autores agradecem o apoio financeiro do CNPQ que viabilizou o projeto de pesquisa que deu origem a este texto.

possibilidades de conciliação entre a produção de cana, açúcar e álcool com a sustentabilidade social e ambiental e com desenvolvimento econômico.

O texto se inicia com uma retrospectiva histórica da produção e organização setorial, mostrando como a intervenção estatal foi importante para amenizar conflitos entre os agentes do Complexo. Mas esta intervenção não minimizou problemas sociais e regionais.

A nova fase é caracterizada pelo livre mercado e ausência de regulação mais profunda. O setor parece estar superando a sua incapacidade de instituir mecanismos eficientes de auto-gestão e regulação.

O texto argumenta que são necessárias pesquisas para avaliar os impactos econômicos, sociais e ambientais deste segmento, pois algumas discussões estão baseadas em argumentos e não em dados.

As formas de organização atuais e as estratégias competitivas não são capazes de resolver as questões apontadas acima e até as aprofundam. Assim, há necessidade de participação do Estado na elaboração e implementação de políticas publicas que garantam a sustentabilidade.

Palavras-Chaves: Coordenação Setorial, Ambiente Institucional, Regulação, Políticas Públicas, Sustentabilidade

Abstract

The main Objective of this text is to subsidize and to contribute for the quarrel on the conciliation possibilities with production of sugar cane, sugar and alcohol and the social and environmental sustainability and economic development. The text initiates with a historical retrospect of the production and agroindustry organization, showing how the state intervention was important to brighten up conflicts between the agents of the Complex. But this intervention did not minimize social and regional problems.

The new phase is characterized by the free market and absence of deeper regulation. The sector seems to be surpassing its incapacity to institute efficient mechanisms of self management and regulation.

The text argues that are necessary research to evaluate the economics, social and environmental impacts of this segment, therefore some quarrels are based on arguments and not in data.

The current forms of organization and the competitive strategies are not capable to above decide the pointed questions and until they deepen them. Thus, it has necessity of participation of the State in the elaboration and implementation of politics you publish that they guarantee the sustainability.

Key Words: Sectoral Coordenation, Institutional Environment, Regulation, Public Policies, Sustainability.

Introdução

O Objetivo principal deste texto é dar subsídios e contribuições para a discussão de como a expansão da produção de cana, açúcar e álcool pode ser conciliada com sustentabilidade e desenvolvimento econômico e quais as políticas publicas e mecanismos de coordenação podem contribuir para isto.

Assim, será analisada, de um ponto de vista histórico, como a implantação da estrutura estatal de regulação e coordenação setorial, na década de 1930, foram uma resposta à incapacidade dos agentes de implantarem mecanismos eficientes de auto-regulação e gestão setorial e de relacionamento entre os elos da cadeia produtiva. As alterações recentes nestes aspectos com o surgimento de um novo ambiente institucional na economia brasileira a partir do final dos anos 1980 também foi uma resposta à demanda de setores politicamente fortes e organizados.

Atualmente, fatores como a nova legislação ambiental e o crescente interesse pelo álcool combustível no mundo estão na pauta de discussão do setor e influem nas formas de coordenação e nas demandas por políticas publicas.

A expansão da produção de cana-de-açúcar ao longo do período 1930/1990 manteve questões estruturais importantes, como a desigualdade de renda, problemas ambientais e de condições trabalho. Assim, coloca-se a questão de como fazer com que esta nova fase de crescimento contribua para transformar as regiões produtoras e para resolver aquelas questões. São necessárias mudanças do perfil do emprego, do meio-ambiente, das relações econômicas locais e das negociações internacionais. Essa amplitude do assunto exige que a análise conjuntural e as propostas de políticas sejam feitas de um ponto de vista multidisciplinar e com metodologias comparáveis, evitando modelos abstratos demais.

A agroindústria canavieira é um dos setores mais estudados da economia brasileira, mas muitos assuntos que agora são importantes não foram adequadamente estudados e quando isto ocorreu, os resultados são controversos e envoltos em discussões metodológicas e ideológicas. Assim, os resultados das pesquisas recentes não têm contribuído para identificar sistemas de indicadores eficientes para monitorar, avaliar e decidir sobre os impactos sociais e ambientais do setor nas várias regiões produtoras, dificultando a implementação de políticas públicas.

Deste modo, com base apenas em dados esparsos, as decisões gerenciais e as propostas de regulação acabam por ser superficiais e afetam a busca de sustentabilidade.

Para dar conta do desafio atual de propor políticas e formas de coordenação que levem á sustentabilidade e ao desenvolvimento, precisa-se de um grande diagnóstico de campo sobre as questões ambientais e sobre as condições de trabalho, atores que não aparecem nas estatísticas disponíveis atualmente, não apenas por questões metodológicas, mas por que estes fatores são difíceis de serem quantificados por pesquisas pontuais, necessitando de acompanhamento continuo, o que é alçada dos órgãos de fiscalização estatais.

Em suma,para que haja uma política efetiva de Ciência, Tecnologia e Inovação para este setor, deve-se antes promover uma série de pesquisas com caráter interdisciplinar sobre as questões ambientais, sociais e trabalhistas.

Este texto foi elaborado a partir de uma ampla revisão bibliográfica sobre a evolução da Agroindústria Canavieira no Brasil, destacando a influência da regulação estatal e seus problemas. Em seguida serão descritos os resultados de várias pesquisas feitas pelo autor nos últimos anos sobre as estratégias empresariais e as formas de organização dos agentes (regulação, coordenação)

O texto é composto de 4. partes, além desta introdução. Na primeira é feita uma breve discussão sobre a relação Estado e coordenação setorial da cadeia sucroalcooleira no Brasil. Isto é importante para se entender como foi montado o ambiente institucional e como ele pôde ser alterado pelos agentes, visando dar sustentação a diferentes formas de coordenação setorial. Na Segunda parte, resgata-se os principais aspectos estruturais do complexo canavieiro paulista em sua história recente, destacando-se a intervenção estatal e a integração vertical, aspectos que a regulação e coordenação estatal não conseguiram resolver.

Na terceira parte aponta-se as novas estratégias empresariais do setor, mostrando-se como estas tem surgido a partir do momento em que o ambiente institucional começou a sofrer profundas alterações.

Na quarta parte será dedicada às conclusões do texto e de propostas de diretrizes de políticas públicas para conciliar a expansão, a competitividade setorial e a sutentabilidade.

I - Expansão da Produção de Açúcar e Álcool, Reestruturação do Setor Sucroalcooleiro e Modernização Tecnológica - A Expansão da Região Centro-Sul.

Existe uma relação direta entre a evolução histórica e os condicionantes culturais de uma sociedade. Esta formação enseja uma determinada relação entre o Estado e o desenvolvimento econômico de uma nação. Na realidade, o conceito de Estado é uma convenção acordada pela população, organizada segundo suas formas de representação, que elege procedimentos e rotinas que visam atingir um determinado nível de bem-estar.

Em períodos de ruptura, ocorrem mudanças nas formas de representação dos agentes econômicos. No entanto, o peso da herança cultural continua a ocupar um espaço importante na determinação de rotinas e procedimentos competitivos e de coordenação das relações entre os vários agentes no processo produtivo.

O Brasil tem uma longa tradição na participação do Estado na definição de políticas e, por outro lado, na atuação dos grupos econômicos junto ao Estado buscando acumular privilégios ou melhorar a sua posição em relação aos concorrentes. Assim, o Estado funciona como um sujeito a quem se recorre como parceiro na regulação e coordenação ou na atuação produtiva em diferentes graus. O Estado no Brasil assume características próximas ao que Storper (1997) denomina de "**estado externo"**[2].

A produção açucareira nacional passava por um momento bastante delicado no final do século XIX, sendo necessária a sua modernização para enfrentar a competição de outros países produtores, como as Antilhas. Os agentes privados não estvam conseguindo resolver estes problemas sozinhos e recorrem ao Estado.

O governo federal adotou uma política de desvalorização cambial, privilegiando os exportadores de açúcar, que conseguiam assim, compensar a queda dos preços internacionais do produto e decidiram implantar unidades centrais. O processo baseava-se na dissolução da principal característica da agroindústria canavieira do Brasil, que era a integração vertical para trás praticada pelos engenhos de açúcar. (Ramos, 1991)

Contudo, havia a questão de quem instalaria as novas unidades de processamento da cana e de onde viria o capital necessário à implantação dos Engenhos Centrais? De acordo com Ramos: "a resposta não era difícil: o caminho era abrir possibilidade e criar condições para que este capital viesse de fora" (Ramos, 1991, Pág. 55). Isto foi feito por meio de leis provinciais e federais que concediam financiamentos com juros subsidiados ao capital estrangeiro que desejasse implantar unidades centrais no país.

No entanto, os Engenhos Centrais não deram certo no Nordeste, pois a utilização de máquinas e equipamentos de segunda mão impediu que a produtividade do setor aumentasse. Outro fator que contribuiu para o malogro desta iniciativa foi a não-aceitação, por parte dos senhores-de-engenho, da perda de controle sobre a totalidade do processo produtivo do açúcar, o que era a base do poder político e econômico desses agentes. Com a implantação dos Engenhos Centrais nestes moldes, o Complexo Canavieiro passaria a contar com a participação de empresários estrangeiros que subordinariam os produtores de cana e que ficariam com a maior parte dos lucros auferidos com a venda externa do açúcar e os produtores nacionais não desejavam abrir não desta rentabilidade.

Ramos (1991) demonstra que os senhores-de-engenho perceberam a perda de poder que a nova forma de organização da produção lhes impunha e preferiram manter seus pequenos engenhos em condições de funcionamento, visando moer a cana quando o preço pago pelos Engenhos

[2] Storper(1997), classifica a atuação do Estado e dá várias denominações a estas atuações. O intuito do autor é mostrar que a atuação do Estado é diferenciada nas sociedades capitalistas, variando segundo o grau de coordenação própria da sociedades na regulação da economia.

Centrais era considerado baixo. Aquelas unidades não poderiam sobreviver com uma oferta de cana insuficiente e irregular e foram sendo gradativamente desativadas.

Posteriormente, os proprietários de engenhos aceitaram a modernização, desde que eles fossem os donos dos engenhos centrais e que recebessem os mesmo incentivos que eram dados ao capital estrangeiro na fracassada primeira fase do processo. Assim, a opção dos produtores foi pela manutenção da integração vertical para trás, que caracteriza o setor até os dias de hoje, e pelo acesso a créditos subsidiados pelo Estado. Estas unidades fabris passaram a ser chamadas de "USINAS" e assim são denominadas até hoje.

Assim, por volta de 1890, surgiu uma nova configuração do Complexo Canavieiro, com o início da participação dos governos estaduais na modernização do setor, com leis e decretos destinados a permitir que muitos dos antigos senhores de engenho pudessem ampliar a escala de produção de suas unidades de processamento de cana (Eisenberg, 1977). Assim, o poder político e a coesão dos senhores-de-engenho nordestinos, aliados a seus respectivos governos estaduais, levaram à conformação de um Ambiente Institucional que permitiu manter a estratégia de acumulação extensiva de terras e capital e a competitividade internacional baseada no tripé "terra barata, mão-de-obra barata e abundante, e rotina (Eisenberg, 1977)". Assim, o nordeste se especializou na produção de açúcar bruto e mascavo para o mercado interno e externo.

O jogo político dos usineiros levou à construção de um ambiente institucional que permitiu a alteração da estrutura agroindustrial e que manteve intacta a estrutura fundiária. Os senhores de engenho não se integraram para frente, característica comum em outros países. Não existiam ainda os conflitos com o Sudeste.

A partir de 1877, surgiram os Engenhos Centrais em São Paulo. O primeiro foi o de Porto Feliz, e alguns anos mais tarde foram fundados os de Piracicaba, Lorena e Raffard . Embora estas unidades produtivas fossem denominadas "Engenhos Centrais", não havia a separação da propriedade entre a agricultura e a indústria, porquanto os proprietários eram fazendeiros de café, cana e algodão. Assim sendo, em São Paulo não existiram os mesmos conflitos que no Nordeste. Os Engenhos Centrais paulistas sobreviveram e foram comprados por uma empresa de capital francês que os revendeu a empresários paulistas em meados do século XX, quando a mesma deixou o país.

Assim, os Engenhos Centrais tiveram um sucesso "relativo" em São Paulo e fracassaram no Nordeste. No primeiro caso, o resultado deveu-se ao fato de que os empresários agroindustriais possuíam interesses na área agrícola e devido a isso controlavam a produção de cana para a agroindústria. No segundo, o fracasso foi causado pela relutância dos proprietários de terra em se subordinarem ao capital industrial. Deste modo, mesmo com todos os incentivos governamentais à instalação de "Engenhos Centrais", não se conseguiu promover a divisão entre a propriedade agrícola e a industrial, com a conseqüente especialização de atividades. O Governo Federal concedeu, de 1870 a 1890, cerca de 87 autorizações para montagem de novas unidades centrais no Brasil; destas apenas 12 iniciaram as atividades.

A partir do início do século XX, as unidades processadoras de açúcar proliferaram em São Paulo, sendo montadas por fazendeiros de café com os lucros das exportações. Também existiram casos de usinas montadas por grupos econômicos ligados ao comércio de açúcar e a outros ramos da indústria de transformação . Nesse período surgiram várias das grandes usinas do estado, como Da Barra (1901), Albertina (1916), Junqueira (1922), Amália (1903), Furlan (1930) e Esther (1905). Isto pode ser explicado pelo fato de que muitos destes agricultores já haviam se familiarizado com outros ramos de atividade, possuindo inclusive pequenas oficinas dedicadas à manutenção dos equipamentos utilizados na secagem do café.

Podemos perceber que o Complexo se desenvolveu por linhas diversas para uma estrutura única, marcada pela usina integrada verticalmente para trás e produtora de açúcar mascavo, pois o refinado ficava a cargo de empresas independentes e dos compradores internacionais. Existiam, contudo duas divisões de interesses que se materializam em regiões distintas, a Nordestina e a

Paulista, focados em aspectos diversos e com interesses no mesmo mercado consumidor, o interno.

O mercado interno passou a ser importante para os produtores nordestinos em virtude da exclusão do produto brasileiro da Europa por causa do aumento produção doméstica de açúcar de beterraba. A opção pelo mercado interno obrigou os engenhos nordestinos a refinar o açúcar, porque os consumidores nacionais exigiam o tipo branco refinado.

Mais tarde, durante a República, apareceram refinarias no Centro-Sul e os produtores nordestinos passaram a vender açúcar mascavo. Por volta de 1910, eles praticamente deixaram de fazer o refino do produto. Este fato marcaria o aparecimento de conflitos comerciais entre os usineiros e os comerciantes/refinadores sobre a fixação de preços do produto. Seriam muitas as denúncias de manipulação de preços e estoques. O conflito deixava claro as divergências entre os produtores do Nordeste, refinadores e produtores do Sul.

Em 1907 o Brasil contava com 22 refinarias, quase todas de pequeno porte. Havia apenas 4 de médio porte, 3 no Rio de Janeiro e 1 em Pernambuco, Marco (1991). A primeira grande empresa refinadora de açúcar da região Centro-Sul foi fundada em 1910, denominada Companhia União dos Refinadores, iniciou suas atividades no ano seguinte e em 1920, menos de uma década depois, abastecia 25% do mercado de açúcar refinado da região (Marco, 1991).

Os produtores pernambucanos chegaram a propor que todos os engenhos produzissem açúcar bruto para exportação até outubro de cada ano, colocando o produto no mercado internacional antes de outros competidores que iniciavam suas safras em dezembro. O esquema não deu certo e obrigou os engenhos a procurar novamente o mercado interno. Deste modo, os preços internos começaram a cair em função da superprodução. Sem a saída do mercado internacional, os produtores pernambucanos fizeram um acordo de cooperação em 1905, criando a Coligação Açucareira de Pernambuco.

A formação da Coligação do Açúcar foi coordenada por comerciantes pernambucanos liderados pela empresa Mendes Lima & Cia (Eisenberg, 1977), com o objetivo principal de enfrentar as crises de superprodução com a exportação de excedentes e com a formação de estoques reguladores (principalmente de açúcar bruto ou mascavo). Deste modo, a Coligação controlava as vendas, estabelecia cotas de comercialização, financiava a estocagem e concedia subsídios aos produtores para a exportação. A opção pela exportação era uma tentativa de contrabalançar o poder de negociação dos refinadores e comerciantes do Sul e Sudeste que dominavam o mercado interno de açúcar refinado .

Em 1906, a Coligação de Pernambuco conseguiu o apoio dos produtores da Bahia, de Alagoas e de Campos (RJ), tornando-se a Coligação Açucareira do Brasil. Desta maneira, os preços do açúcar foram mantidos em patamares artificialmente elevados até 1907. a safra 1908/09 as refinarias do Rio de Janeiro fecharam acordos com as usinas de Campos e conseguiram preços menores do que os estabelecidos pela Coligação. “Os armazenadores de Recife logo saíram das fileiras e venderam a preços inferiores aos esperados” (Eisenberg, 1977, Pág. 52). Alguns usineiros e comerciantes tentaram expandir as exportações com incentivos fiscais, mas não conseguiram. Deste modo, o preço interno caiu e a Coligação fracassou .

A Coligação pode ser considerada como a primeira tentativa dos usineiros de se auto-organizarem e coordenarem as transações relativas à produção e comercialização do açúcar no Brasil e de conciliarem os seus interesses. Mas a autogestão dependia da cooperação voluntária de produtores, agentes comerciais e armazenadores, todos com interesses comerciais e regionais conflitantes. Isto impunha uma ameaça constante de desintegração dos acordos comerciais e produtivos. Esta característica marca o comportamento dos agentes do setor até os dias de hoje, quando se tenta uma ação coletiva, sempre há ações oportunistas, que são facilitadas pelo grande número de empresas.O exemplo mais recente é o do rompimento do acordo do álcool com o governo federal.

Pode-se dizer que Coligação do Açúcar fracassou porque não conseguiu se auto-impor

(enforcement), como instituição, fazendo com que os empresários seguissem as condutas previamente estabelecidas. A Coligação falhou na geração de incentivos à cooperação entre os agentes e no estabelecimento de punições para aqueles que não seguissem as regras, isto ocorreu porque o consenso entre os agentes era frágil e o Estado ainda não tinha mecanismos eficientes de intervenção setorial. O Complexo estava dividido entre os interesses do Nordeste com a exportação e abastecimento do sul e os interesses das usinas que estavam surgindo nesta região. Assim, percebe-se que o Nordeste e de São Paulo tinham dinâmicas diferentes e eram conflitantes.

O planejamento e a intervenção estatal na produção de açúcar e álcool foram paulatinamente implantados por solicitação dos próprios produtores, sendo cogitados antes da Primeira Guerra Mundial, quando se tornou nítida a retração das exportações e a significativa perda de importância do açúcar no comércio exterior do país e visava controlar as constantes superproduções.

No final dos anos 20, a agroindústria canavieira nacional defrontou-se com novos conflitos entre usineiros, donos de pequenos engenhos, fornecedores e refinadores/comerciantes. Esta situação se agravou no final da década com a superprodução e a queda das vendas externas ocasionadas pela Grande Depressão. Os preços caíram vertiginosamente e as condições do mercado foram agravadas por uma estrutura de comercialização dominada por grandes comerciantes e refinadores que especulavam com a crise para obter maiores margens de lucro. “Devido a tais fatos, a agroindústria canavieira do Brasil encontrava-se, no início da década de 30, em uma situação particularmente vulnerável: sua crescente produção não conseguia escoamento para o exterior e enfrentava um consumo interno em declínio devido à recessão geral da economia brasileira provocada pela crise de 29 e pela derrocada do setor cafeeiro.” (Szmrecsányi, 1979, Pág. 168).

A crise do café afetou a produção de açúcar também pelo lado da oferta, sendo que os cafeicultores paulistas optaram pela cana como uma forma de diminuir os prejuízos com a conjuntura externa desfavorável. Iniciou-se o período de rápida expansão da produção açucareira paulista e surgiram os primeiros conflitos de interesse com os produtores nordestinos.

Esta crise não poderia ser resolvida apenas pelos produtores, porque os interesses eram por demais conflitantes. O Nordeste não desejava perder o mercado interno de açúcar (Centro-Sul) e os paulistas entraram neste segmento com vantagens competitivas fortes por estarem próximos do mercado consumidor (cidades do Rio de Janeiro e São Paulo), e por poderem praticar preços mais baixos. O conflito entre os dois Campos Organizacionais ficava evidente. A substituição do mercado externo pelo interno no final da década de 20 trouxe grandes perdas aos Estados açucareiros do nordeste.

MARCO (1991) mostra que a partir daí ocorreu uma acirrada disputa política regionalista pelos mercados, no qual grupos de produtores se articulavam para fazer estímulos e subsídios do aparelho estatal. Ao mesmo tempo, foram formados grandes grupos de especuladores comerciais, nacionais e estrangeiros os quais conseguiram obter o apoio político do Estado.

Uma vez que o capital produtivo não é capaz de se organizar e dominar as condições de realização do lucro, o capital mercantil transfere essa tarefa para sua esfera. É possível verificar que até esse período, foram muitos os capitais surgidos (MARCO, 1991, p.52), principalmente em termos de número de usinas, mas nem todos conseguiram se manter ou crescer. Ao mesmo tempo em que foram surgindo numerosas usinas, também foram muitas as que foram desativadas/ e ou incorporadas por grupos maiores. Um exemplo capaz de ilustrar a questão da supremacia do capital comercial foi a acirrada disputa entre os atacadistas e refinadores de açúcar, entre 1923-1928, que culminou num intenso processo de centralização de capitais.

Francisco Matarazzo travou uma guerra de preços com grandes comerciantes-refinadores paulistas, usineiros da Refinadora Paulista, da União, Usina Ester e Sucrerie Brasiliennes, ou seja, com os grupos que dominavam o mercado. O vigor da competição via preço foi deveras intenso que culminou na falência de grandes empresas do setor açucareiro: Usina Ester, Refinaria Paulista e outros numerosos refinadores menores. Com isso, o mercado de refino de açúcar nacional ficou

dividido entre três grandes capitais: Matarazzo, Magalhães e Barcellos .

Assim, o Estado foi chamado pelos usineiros para mediar o conflito e intervir na atividade. Este fato foi o marco de uma nova fase de intervenção governamental no setor, a qual se materializou com alguns dispositivos legais instituídos em 1931. A partir daí, o "Ambiente Institucional" do setor mudou e passou a ser marcado pela intervenção direta do Estado até a década de 90, quando se iniciou a fase de desregulamentação e liberalização das atividades.

Pode-se dizer que esta mudança institucional deveu-se à incapacidade de auto-organização dos agentes que tinham interesses conflitantes e que não conseguiam manter a estabilidade do mercado, não conseguiam formar um Complexo e nem Campos Organizacionais. Assim, o livre mercado funcionou enquanto a concorrência entre as regiões Centro-Sul e Nordeste não era direta, havendo certa complementaridade entre as mesmas. Quando a competição passou a ser frontal com o crescimento paulista, os agentes não se entenderam mais quanto a interesses comuns como a estocagem, financiamento e controle da produção. As crises e as quedas de preço passaram a ser sucessivas.

Em 1933, O Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) foi criado e passou a ser responsável pela regulação do setor e pela busca da expansão da produção de açúcar no país.

"O decreto de criação do IAA não deixa dúvidas sobre os principais objetivos que presidiram a sua criação:

a) assegurar o equilíbrio do mercado interno entre as safras anuais de cana e o consumo de açúcar, mediante a aplicação obrigatória de matéria-prima, a determinar o fabrico de álcool;

b) fomentar a fabricação de álcool anidro mediante a instalação de destilarias centrais nos pontos mais aconselháveis, ou auxiliando as cooperativas e sindicatos de usineiros que para tal fim se organizarem, ou os usineiros individualmente, a instalar destilarias ou melhorar suas instalações atuais;" (Smrecsányi,1979, Pág.180).

O IAA incorporou funções de fomento à diversificação das usinas , obrigando-as a destinar parte da matéria-prima à produção de anidro. Aquele órgão "controlava a comercialização, fixava os preços, as cotas de produção e de comercialização e o percentual de mistura à gasolina" (Moreira, 1989, Pág. 47).

Nas safras de 1951/52 e 1958/59 foram adotadas medidas de incentivo à transformação de aguardente em anidro. A produção cresceu substancialmente no período 1945/75, mas a destilação continuou a ser feita a partir do melaço. A produção de álcool pela destilação da garapa iniciou-se apenas em 1975, com o advento do Proálcool.

O IAA controlava a produção de açúcar através das cotas. Inicialmente elas eram baseadas na capacidade instalada de cada unidade produtiva e nas previsões de crescimento do mercado. A instalação de novas unidades e a expansão das já existentes devia ser previamente autorizada pelo IAA. Mas esta obrigatoriedade não era respeitada pelos grandes grupos do setor, principalmente os paulistas. Eles conseguiam aprovar o maior número de projetos de instalação de novas unidades e garantiam a compra do açúcar produzido acima da cota, pois possuíam capacidade de investimento e tinham acesso a crédito, permitindo aumentos de capacidade de produção. O pedido de aumento de cota era feito posteriormente e o IAA cedia diante do fato consumado. Este aspecto foi importante para entender como se dá o crescimento da produção no Centro-Sul.

Profissionais e empresários do setor afirmaram, em entrevistas ao autor, que algumas empresas usavam do relacionamento pessoal de seus executivos com funcionários do IAA para obterem informações privilegiadas e vantagens econômicas. Os usineiros que ocupavam cargos nas associações de classe tinham fácil acesso aos gabinetes do IAA, conseguindo informações confidenciais e favores dos funcionários do órgão para suas empresas em detrimento de outras. Estes fatos causaram conflitos internos e dissidências nas entidades de representação com o advento das crises mais graves nos anos 70 e com a criação do Proálcool .

Segundo Caron (1986), a intervenção do IAA foi necessária também para disciplinar as

relações entre os agentes do Complexo, notadamente entre usineiros e fornecedores de cana, que tinham grandes divergências quanto à fixação de preços e à quantidade produzida. Quando os preços estavam altos os usineiros obtinham uma maior lucratividade, mas não a dividiam com os fornecedores e durante as crises, procuravam repassar as perdas para os agricultores.

Com a promulgação do Estatuto da Lavoura Canavieira em 1941, as relações entre os fornecedores de cana e os usineiros passaram a ser controladas. A nova legislação previa o cadastramento de fornecedores junto ao IAA e regulamentava as condições de fornecimento e de absorção da cana pelas usinas: "foi criado com o estatuto um limite máximo de 60 % do total de matéria-prima processada que poderia ser produzido pela própria usina, tornando obrigatória a compra do restante de fornecedores independentes segundo cotas de fornecimento reguladas pelo IAA" (Moreira, 1989, Pág. 47).

Em 1946, o decreto-lei 9.827 modificou a fórmula de concessão de cotas para cada unidade da Federação, tendo como base o consumo e a produção de cada estado[3]. A partir da safra 1959/60, as cotas passaram a ser concedidas com base na projeção de consumo interno e das exportações, pois o mecanismo anterior gerou grandes aumentos de capacidade produtiva ao longo da década de 50. Tal ocorrência, aliada à estagnação do consumo e à impossibilidade de se exportar volumes maiores de açúcar[4], levou a uma crise de superprodução.

Esses mecanismos objetivavam conter o aumento da produção paulista, impulsionada pela decadência da cultura do café, pela abundância de terras férteis e planas e pela existência de fábricas de equipamentos e implementos para o Complexo Cafeeiro que foram facilmente adaptadas para a cana-de-açúcar. Mas tal objetivo não foi atingido. O número de usinas instaladas e a capacidade de produção das mesmas cresceram durante toda a segunda metade do século XX.

A produção paulista era inicialmente direcionada para o mercado interno, mas com o tempo ela suplantou a nordestina, e passou a disputar com a mesma o acesso ao mercado externo, monopólio institucional da segunda. A Tabela 1 mostra a evolução da distribuição espacial das usinas e destilarias, evidenciando a tendência de concentração contínua das unidades em São Paulo a partir da crise de 1929 e da decadência do café. Pode-se perceber que em 1910 havia 53 usinas instaladas no Centro-Sul, mas apenas 12 em São Paulo. A maior concentração de usinas estava no Rio de Janeiro, estado que perderia importância relativa ao longo do período em análise, entrando em franca decadência na década de 1990.

A intervenção do IAA sobre a política de preços e cotas de produção acabou por controlar a competição via preço das usinas e refinarias. Os preços fixados pelo IAA eram baseados em tabelas de custo de produção levantadas pelo Instituto. Usinas menos competitivas abandonaram a produção de açúcar refinado e a partir de então refinarias autônomas passaram a produzir quase todo açúcar refinado produzido internamente.

No início da década de 1950, segundo dados levantados pela UNICA (2005), cerca de 19 usinas produziam açúcar refinado no estado de São Paulo, no ano safra 1962/63 o número de usinas que produziam açúcar refinado reduziu-se para 10 unidades, e cinco anos mais tarde, não passava de cinco unidades o número de usinas produtoras de açúcar refinado. Mesmo assim, elas tinham produção intermitente.

Tabela 1

Distribuição Espacial das Usinas de Açúcar e Destilarias de Álcool no Brasil – Anos Escolhidos(*)

ANO	USINAS				DESTILARIAS			
	Brasil	São Paulo	Centro-Sul	Nordeste	Brasil	São Paulo	Centro-Sul	Nordeste

[3] Lima(1992) enfatiza que esta atitude do IAA foi um impulsionador da passagem do eixo da produção dos estados do Nordeste para o Centro-Sul do país. Por sua vez, Alves(1991) vê neste fato o reconhecimento, por parte do Estado das melhores condições produtivas do estado de São Paulo (Tecnologia, Integração vertical para a frente e para trás).

[4] O Brasil só tinha acesso ao chamado "Mercado Livre Mundial" (MLM),

1910	187	12	53	134	-----	-----	-----	-----
1920	233	12	69	164	-----	-----	-----	-----
1930	218	20	84	218	-----	-----	-----	-----
1940	326	36	112	214	-----	-----	-----	-----
1960	223	94	86	137	-----	-----	-----	-----
1970	260	92	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1975	209	79	123	86	-----	-----	-----	-----
1980	202	74	117	85	195	82	129	66
1985	197	71	113	84	357	142	257	100
1991	-----	71	102	-----	-----	-----	-----	-----
1995	-----	80	118	-----	-----	-----	-----	-----
2000	-----	104	156	-----	-----	-----	-----	-----
2001	298	125	217	81	-----	-----	-----	-----
2002	298	125	218	80	-----	-----	-----	-----
2003	297	131	224	73	-----	-----	-----	-----
2004	306	135	228	78	-----	-----	-----	-----
2005	316	140	238	78	-----	-----	-----	-----
2006	330	151	254	76	-----	-----	-----	-----

Fonte: Elaboração do autor a partir dedados da pesquisa e de Shikida (1998), Moraes (1999), Ramos (1999), Queda (1972), Lages (1993).
(*) Até 1975 o álcool era produzido como resíduo e em destilarias anexas às usinas.

Observa-se portanto, que a despeito do aumento da demanda por açúcar (70% e 52% nas décadas de 1950 e 1960 respectivamente), há uma concentração da estrutura de mercado de açúcar refinado da região Centro-Sul e a Copersucar nasceria como líder deste segmento.

Como enfatizamos, o IAA resolveu o conflito dos usineiros com os fornecedores de cana com a criação de cotas fornecimento. O conflito com os comerciantes foi resolvido com a fixação de preços de venda. Mas os usineiros desejavam apoderar-se da parcela de lucro da comercialização e isto ocorre com a formação das cooperativas de usinas, a fim de comercializar o açúcar das cooperadas e comprar insumos em conjunto. Isto será visto adiante.

Já no início dos anos 1950 foram fundadas duas cooperativas regionais em São Paulo: a Cooperativa Piracicaba de Usinas de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo e a Cooperativa de Usineiros do Oeste de São Paulo[5], que tinham como finalidade:

1. comercializar a produção das usinas cooperadas e manter estoques quando necessário;
2. funcionarem como central de compras de insumos e outras mercadorias necessárias à produção de açúcar, inclusive viabilizando, junto aos órgãos financiadores existentes, os recursos financeiros para pagamento destas despesas;
3. prestar assistência administrativa, fiscal e técnica aos cooperados;
4. manter centros de pesquisa científica para aprimorar a produção agrícola e industrial.(Marco, 1991).

O exposto acima indica que a união dos usineiros visava ao fortalecimento dos mesmos perante os comerciantes de açúcar e resolvia o problema da venda do produto, retirando este encargo das suas costas e permitindo que eles se centrassem na fabricação. Ademais, os usineiros ficavam livres dos encargos financeiros da estocagem do açúcar e pagavam taxas de juros menores que as cobradas pelos comerciantes.

Em 1959, as cooperativas citadas e a Refinaria Paulista fundiram-se e criaram a Cooperativa Central de Produtores de Açúcar e Álcool de São Paulo, a Copersucar, com os seguintes objetivos:

[5] Estas organizações de usineiros não são realmente cooperativas, pois pela legislação uma cooperativa é formada por pessoas físicas e não por empresas (Panzutti, 1997)

1. receber, financiar, e vender a produção de açúcar e álcool de suas associadas, defendendo seus interesses comerciais e econômicos;
2. financiar a estocagem dos produtos com recursos próprios ou de terceiros, sendo co-responsável pelos financiamentos efetuados;
3. construir armazéns e reservatórios para açúcar e álcool, facilitando o recebimento e comercialização;
4. vender a produção e os estoques de suas associadas para conciliar os interesses de produtores e consumidores;
5. adiantar os recursos necessários à produção nos mesmos moldes do financiamento concedido pelo IAA. (Marco, 1991).

Como se pode perceber, a Copersucar passou a compartilhar com o IAA algumas de suas funções, tais como o financiamento e a comercialização do açúcar[6]. A cooperativa tornou-se o agente comercial e financiador dos usineiros paulistas e passou a controlar o mercado interno de açúcar e álcool engarrafado com as marcas Cristalçúcar, Cristalsalvo e Cooperálcool. Posteriormente, a Copersucar entrou em outros mercados com a compra da Companhia União dos Refinadores de Açúcar e Café, consolidando a maioria das empresas em apenas um campo.

Enquanto a Copersucar concentrava a atividade de comercialização e refino do açúcar, as usinas cooperadas foram gradativamente abandonando a atividade de refino de açúcar. No início da década de 1950, antes do surgimento das cooperativas, existiam entre os estados do Centro-Sul 19 usinas produtoras de açúcar refinado, segundo dados fornecidos pela UNICA, e no final de 1959 o número de usinas refinadoras de açúcar já havia se reduzido para apenas 7 unidades. Na década de 60 e 70, o fenômeno de concentração da atividade de refino em mãos da Copersucar se intensificou ainda mais: no ano safra 1976/77, apenas 5 usinas continuavam com a atividade de refino de açúcar (Adelaide, Tijucas, Santa Bárbara, Da Barra e São José).

Portanto, se por um tempo os usineiros lutaram contra a dominação dos atacadistas, a partir da década de 1950, a cooperativa também passou a fazer o papel de oligopsônio, na medida em que concentrou toda produção de suas unidades cooperadas em uma única cooperativa, com o objetivo de se unirem na atividade de comercialização da produção.A estrutura concentrada na comercialização do açúcar permaneceu, assim, uma característica do setor. Nos anos 1980, a Copersucar chegou a ser responsável por 65% do açúcar refinado comercializado na região que compreende os Estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

Os parágrafos acima permitem verificar que a Copersucar foi um caso de união e coordenação setorial bem-sucedido. Os usineiros passaram a controlar todas as atividades ligadas à produção de açúcar e álcool, desde a fabricação de equipamentos até a comercialização do produto final. Este processo teve êxito até meados da década de 70, quando ocorreu a primeira dissidência da cooperativa. Suas causas serão discutidas adiante, quando se analisar a implantação do Proálcool.

No início dos anos 1960, as expectativas para o aumento das exportações nacionais de açúcar eram boas, em função da exclusão de Cuba do Mercado Preferencial Americano e também das sucessivas quebras de safra que ocorreram naquele país nesse período. O IAA lançou incentivos à expansão do setor a partir de 1964, com o "Plano de Expansão da Agroindústria Açucareira Nacional", objetivando alcançar uma produção de 100 milhões de sacos de açúcar em 1971. Para isto era necessária a implantação de 50 novas usinas, além do aumento dos rendimentos agrícolas e industriais do setor, reduzindo os custos de produção.

O setor respondeu a esses incentivos de forma bastante desordenada. Muitas empresas já estabelecidas usaram o oportunismo para aumentar a sua participação no mercado. O crescimento

[6] A Copersucar repassava créditos do IAA a seus associados e também buscava crédito em outras instituições.

da produção foi maior que o planejado pelo IAA, gerando uma nova crise de superprodução no início dos anos 70, a qual foi resolvida, mais uma vez, com o auxílio estatal.

Pode-se perceber este impacto na estrutura de mercado, sendo que a participação da maior empresa foi de 5,2% e da segunda de 4,7%. Neste período a Tamoio e a Junqueira foram suplantadas pela Barra, São Martinho e Iracema e São João.

Os objetivos do programa não foram alcançados, contudo houve um crescimento substancial da produção nacional de açúcar. O mesmo não ocorreu com a produtividade e os custos, levando o IAA a lançar em 1971 o "Programa de Racionalização da Agroindústria Canavieira". O objetivo central desta medida era estimular fusões de usinas, aumentando a escala de produção e modernizando as plantas industriais instaladas. A produção de açúcar aumentou 31% até a safra 1974/75, e o número de usinas reduziu-se em 17% (Moreira, 1989, Pág. 52).

Em meados da década de 1970, quando da reversão das expectativas do mercado internacional do açúcar, o setor havia se expandido e era necessária a continuidade dos aumentos de produção para amortizar os investimentos efetuados. Neste contexto surgiu, em 1975, o "Programa Nacional do Álcool" (PNA ou Proálcool) para promover a utilização de capacidade ociosa das usinas e enfrentar os problemas do Balanço de Pagamentos ocasionados pelo "Choque do Petróleo de 1974".

O período 1920/75 foi caracterizado pelo crescimento intensivo e extensivo da produção açucareira no Brasil. Os dados das tabelas 2, 3, 4 e 5 evidenciam o crescimento da produtividade da agroindústria, mas percebe-se que as diferenças regionais permaneceram, principalmente no âmbito industrial. Pode-se afirmar que o avanço paulista deve muito à concorrência em custos e à ligação das usinas com o setor de máquinas e equipamentos.

Tabela 2

Rendimento da Lavoura Canavieira Para Indústria No Brasil E Regiões Selecionadas

Toneladas/Hectare

REGIÃO	1960/61	1970/71	1980/81	1985/86	1989/90	1995/96	1997/98	1998/99	1999/00	Var. %
BRASIL	42,48	46,23	57,18	57,06	56,45	66,49	69,12	68,18	69,25	63%
NO/NE	40,95	42,47	46,72	44.71	43,19	48,69	51,60	48,87	50,47	23%
C/SUL	43,40	48,46	64,11	63,00	60,93	73,46	76,5	74,20	74,63	72%
S.PAULO	53,94	58,3	73,03	73,57	72,03	77,45	78,3	77,89	78,85	46%

Fontes: Elaboração do autor a partir de dados brutos de Paixão (1994), Magalhães (1991), Carvalho, et al. (1993), FNP Consultoria (2000).

Tabela 3

Rendimento Da Lavoura Canavieira Para Todos Os Fins No Brasil E Regiões Selecionadas (Dados Ibge)

Toneladas/Hectare

REGIÃO	90/91	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	Var. %
BRASIL	60,77	65,48	65,65	67,93	68,37	67,10	66,83	68,55	69,99	73,65	29%
NO/NE	47,95	46,21	44,50	48,84	50,57	47,07	51,95	52,13	52,36	58,51	54%
C/SUL	67,67	73,21	72,77	74,62	74,31	73,10	71,41	73,57	75,03	77,70	15%
S.PAULO	76,07	77,45	77,14	79+,31	77,89	77,16	76,08	77,49	79,92	80,91	1%

Fonte: IBGE

Tabela 4

Produtividade Industrial No Brasil E Regiões Selecionadas

L/ton.

REGIÃO	1977/78	1984/85	1985/86	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	Var. %
NORDESTE	50,6	61,6	63,7	-------	-------	-------	-------	-------	-------
C. OESTE	53,7	68,3	69,5	81,99	78,14	83,70	81,04	81,56	51,8%
SUDESTE	61,6	70,5	73,8	75,61	76,48	82,15	85,37	82,06	33,2%
SUL	55,1	65,4	69,3	88,12	68,04	67,58	54,97	62,42	13,3%
S. PAULO	64,5	77,5	79,4	84,82	77,54	83,27	88,07	84,11	30,4%

BRASIL	57,4	67,8	70,7	80,61	70,18	80,07	85,25	-------	-------

Fonte: elaboração do autor a partir de dados brutos de IPT, Magalhães (1991), Sucresp.

TABELA 5

PRODUTIVIDADE INDUSTRIAL NO BRASIL E REGIÕES SELECIONADAS EM ATR

Kg de atr/ton.

REGIÃO	90/91	92/93	94/95	96/97	98/99	00/01	01/02	02/03	03/04	Var. %
NORDESTE	131,71	146,46	153,84	144,61	143,40	144,98	134,24	148,35	146,86	12%
C. OESTE	126,32	144,97	148,88	147,60	147,57	145,18	149,94	152,51	153,38	21%
SUDESTE	138,33	149,27	160,36	153,26	155,16	159,83	160,27	164,96	169,96	23%
SUL	130,56	135,19	138,18	144,97	141,16	139,65	149,25	151,82	160,40	23%
S. PAULO	140,22	151,54	162,60	154,27	156,71	161,10	161,50	166,47	169,13	21%
BRASIL	135,76	147,66	156,98	150,50	151,76	154,14	154,11	160,16	163,59	20%

Fonte: dados da pesquisa

Outro fator importante nesta fase foi o baixo nível de diversificação das empresas do setor. Elas se especializaram na produção de açúcar e relegaram o álcool (anidro e hidratado) à condição de subproduto. Em algumas safras, as usinas davam preferência à exportação do melaço ou mesmo da garapa, em detrimento do uso destes na destilação de álcool. A produção de aguardente, que também era um produto das usinas paulistas, passou a se constituir em um segmento separado, em que passaram a atuar empresas voltadas unicamente para este produto.

O tópico seguinte será dedicado à discussão dos aspectos recentes da agroindústria canavieira, enfatizando os aspectos relativos à desregulamentação estatal e a adoção de novas estratégias, enfatizando como isto leva à busca de novas formas de coordenação e organização dos agentes.

II – Considerações o Desenvolvimento recente do Complexo Canavieiro.

A maior indagação que se colocava no final dos anos 1980 e início dos 1990, para o caso da agroindústria canavieira era a de como o setor poderia encontrar, desenvolver e dar maturidade a novas formas de articulação entre os seus diversos segmentos, trazendo consigo o enorme peso acumulado por um determinado tipo de convenção quanto à atuação do Estado, como vimos acima,

As mudanças institucionais observadas para o caso brasileiro são evidentes e se intensificam a partir da segunda metade dos anos 1980. No plano político, ocorreu um processo de democratização e aumento da transparência na função governo como um todo. No entanto foi na esfera econômica que ocorrerão as maiores mudanças. Com a crise fiscal e o fim das formas de regulação baseadas no poder central, os grupos setoriais organizados e os que conseguiram se organizar se sobrepõem à retirada do Estado estabelecendo alguma forma de auto-regulação. Para os setores cuja prática de concertação ainda era incipiente ocorreu uma fratura entre os diversos interesses e uma contínua perda da capacidade de formulação de políticas. Ou seja, aqueles interesses constituídos dentro do setor que se abrigavam anteriormente sob as políticas setoriais, perderam densidade e terminaram relativamente desarticulados. Nestes casos impõe-se a lógica do mais forte e do maior poder econômico.

Há uma diferença básica na relação entre os indivíduos e os objetivos quando se trata de um grande ou de um pequeno grupo. Segundo Buchanan (1975) a existência de grandes grupos enseja a dependência dos diversos atores em relação às decisões emanadas por parte do coletivo e o comportamento individualista não faz diferença. Os agentes ficam vinculados à realidade colocada pelo grupo maior, esta situação leva a existência dos “caronas”. Já nos grupos pequenos, o comportamento individualista está diretamente ligado aos resultados finais que se pretende atingir. Devido à dificuldade de se obter o consenso, o comportamento dos agentes passa a ter um perfil cada vez mais individualista tornado uma política comum algo mais difícil.

As mudanças institucionais que vem se processando na economia brasileira desde a segunda metade dos anos 1980 impactaram diretamente no Complexo Canavieiro. Com a crise fiscal do Estado e sua gradual retirada das arenas de decisão, a auto-regulação setorial não foi mais além. O setor se dividiu segundo as características geográficas de suas empresas, as ligações políticas da sua base e segundo a força dos seus capitais. Este movimento de particularização dos seus interesses, que já podia ser observado anteriormente, intensifica-se nos anos 1990 devido a um movimento de concentração de processadores em função da fragilidade financeira de algumas empresas.

Como vimos acima, historicamente, para o setor canavieiro a auto-regulação sempre foi problemática. A presença do Estado e seu papel de mediação foram fundamentais para elaboração de um projeto comum. Assim, com a redução do poder do Estado sobre o setor, este não conseguiu se emancipar imediatamente enquanto bloco de interesses constituído. Surge, com isso, uma série de interesses fragmentados refletindo um enorme conjunto de alternativas estratégicas que se apresentam para as diferentes empresas atuantes no setor. Curiosamente, é neste ponto que observamos que as empresas ganham dinamismo e o panorama do setor canavieiro começa a apresentar uma nova face.

Segundo Farina et alli (1997:153) "o poder das associações se auto-governarem não, surge, em geral, espontaneamente. Para assumir essa função, as associações precisam ser providas de autoridade para obrigar certos tipos de comportamento e coibir outros e esta autoridade só pode ser concedida pelo Estado, ou obtida por consenso". Examinando-se o caso específico do setor canavieiro, observa-se que nenhuma das duas pré-condições levantadas foi efetivamente preenchida no período recente. Com a redução dos preços relativos, extinção das cotas de produção, alteração no dinamismo tecnológico e em relação ao Proálcool, a busca do consenso foi gradativamente substituída por enormes cisões na base de discussão do setor e embora a Única esteja se fortalecendo em São Paulo ainda não existe uma entidade nacional que represente o setor, dadas as grandes disparidades empresariais e produtivas vistas acima.,

Utilizando-se do esquema clássico em que as estratégias individuais estão diretamente amaradas ao ambiente institucional e às trajetórias tecnológicas, pode-se afirmar que já não é possível garantir o antigo consenso setorial. Menard (1996) demonstra que as mudanças nas políticas públicas podem afetar diretamente os atributos do produto (especificidade, frequência e incerteza) o que interfere nas formas de governança setorial, permitindo que determinadas atividades que eram internas à empresa possam ser externalizadas, passando ao mercado, e vice-versa. O mesmo se pode dizer com relação às condições de operação junto ao fornecedores e junto ao mercado consumidor.

Em suma, os casos da agroindústria canavieira paulista e nacional são exemplos de como a questão da formatação de um novo consenso setorial é delicada. O setor se depara com uma situação em que precisa montar, um modelo de autogestão. Mas a construção deste é extremamente difícil em um ambiente em que nenhum dos principais atores (Única, Copersucar, Orplana, entre outros) possui força suficiente para impor os seus interesses junto aos outros, tornando difícil o consenso, mas o aprendizado está existindo e alguns resultados positivos estão aparecendo.

O próximo tópico será dedicado à discussão das novas estratégias e formas de coordenação entre os produtores de cana, açúcar e álcool que surgiram com a desregulamentação da produção. Deve-se destacar que é um período de transição e algumas formas de coordenação ainda não estão bem desenvolvidas e se tornam apenas tendências a serem consolidadas.

III – Novas Estratégias Competitivas

Nos últimos 25 anos o complexo canavieiro nacional passou por um período de expansão da produção açucareira. Neste mesmo período, em média, as exportações aumentaram e o consumo de álcool está crescendo novamente.

Como foi enfatizado nas seções anteriores, o complexo agroindustrial canavieiro passou por

uma série de mudanças institucionais e de coordenação. Esta seção discute como estas alterações estão influenciando nas estratégias das empresas do setor no Centro-Sul. Aponta-se elementos de uma nova dinâmica concorrencial que pode levar a modificações estruturais, como a melhoria das condições de trabalho, respeito ambiental, entre outros aspectos.

Até meados dos anos 1980 as empresas do complexo não investiam na diferenciação de seus produtos, na diversificação produtiva e apenas algumas empresas buscavam uma melhor condição técnica de seus equipamentos. Os investimentos em progresso técnico e na diferenciação de produto, diversificação produtiva e na especialização da produção têm gerado uma profunda reformulação da agroindústria canavieira no Centro-Sul e das relações de coordenação entre os vários elos da cadeia produtiva.

O Quadro 1 resume as principais estratégias e dá exemplos de empresas que as estão adotando. Pode-se enfatizar que as empresas que adotam diferentes estratégias estão sujeitas a estruturas de coordenação diversas.

Quadro 1
Comparação entre as estratégias analisadas

Estratégia	Aplicação da estratégia ao setor	Exemplos de empresas e respectivos decis.
Aprofundamento da especialização na produção de açúcar e álcool	• Automatização da produção industrial • Padronização da produção e programas de qualidade. • Mecanização da agricultura • Melhora da logística de transporte e produção da cana • Transferência das unidades de produção para áreas agrícolas mecanizáveis e de melhor qualidade. • Terceirização Agrícola e Industrial	Costa Pinto (3) e Diamante (5) (Grupo Cosan), Vale do Rosário(2), Jardest(9), Éster(7), Santa Elisa(1), Ferrari(9) e Equipav (4)
Diferenciação de Produto	• Novas marcas de açúcar refinado. • Embalagens de vários tamanhos, • Embalagem descartável, • Açúcar light • Açúcar Líquido • Açúcar cristal especial • Açúcar Orgânico	Guarani(5), Nova América(3), Maracaí(4),Albertina(8), Itamarati (MT), Alto Alegre(9), Alta Mogiana(6), Univalem(7), São Francisco(8), Ferrari(9) e Equipav(4).
Diversificação Produtiva	• Destilarias que passam a ser usinas • Cogeração de energia elétrica • Produção de suco de laranja • Confinamento de gado bovino • Fornecimento de Garapa para produção de ciclamato monossódico	Vale do Rosário(2), Santa Elisa(1), Univalem(7), Jardest(9), Nova América(3) e Maracaí(4) (Grupo Nova América), Itamarati (MT).
Fusões e Aquisições	• Fusões por Sinergia • Aquisição para expansão • Aquisição para Entrada em novas regiões • Aquisição para entrada no Brasil	Santa Elisa(São Geraldo); Grupo Cosan(Diamante, Rafard e Univalem); Petribu (Água Limpa), Grupo J. Pessoa(benalcool), Eridania (Guarani), Coinbra (Cresciumal), José Grupo Silveira Barros(V.R.Turvo); Glencore(Portobello).
Grupos de Comercialização de açúcar e álcool	• Estruturação de sistemas comuns de comercialização do açúcar e do álcool. • Estruturação de sistemas comuns de compras, inclusive via internet. • Parcerias para exportação de açúcar e álcool	Santa Elisa(1), Vale do Rosário (2), Nova América(3), Maracaí(4), Equipav(4), Alta Mogiana(6), Cresciumal(8), Santa Maria(9), Jardest(9), Rafard(4)

Fonte: Elaboração do autor

A - Estratégia de Diferenciação de Produto

Esta estratégia é baseada na busca contínua de diferenciação do produto pela qualidade, marca, preço, entrega, embalagem, entre outros atributos. A adoção desta estratégia exige uma estrutura de coordenação eficaz dentro da cadeia, visando garantir a qualidade da matéria-prima e a confiança mútua entre os agentes.

Pode-se mencionar que até meados dos anos 1980 apenas duas marcas de açúcar refinado dominavam o mercado no Brasil. A partir do início dos anos 1990, outras empresas investiram em refinarias próprias e passaram a buscar a diferenciação de produto, através da utilização de diversos tamanhos de embalagem[7] e de diferentes tipos de refino. Cabe destacar que algumas das empresas que iniciaram a refinação própria eram filiadas da Copersucar e se desligaram para comercializarem o açúcar por conta própria.

A Usina Guarani lançou a marca Guarani, em várias embalagens, com diversos tipos de refino e com adição de vitaminas para o consumo infantil. Ademais, esta empresa está iniciando a produção de açúcar líquido invertido para atender ao consumo industrial e prestar um serviço às empresas de alimentos, uma vez que elas precisam transformar o açúcar cristal em xarope para usá-lo na produção de alimentos e bebidas. A Usina Nova América também entrou no mercado de açúcar refinado, lançando a marca Dolce em vários tamanhos de embalagem, mas este grupo centrou a sua atividade nas outras estratégias que serão discutidas abaixo.

O caso mais importante e mais interessante de diferenciação de produto que foi possível constatar é o da Usina Albertina. Após muitos anos esta empresa desligou-se da Copersucar e procurou investir no lançamento de uma marca própria de açúcar refinado, o Sucareto, com embalagem descartável de 250 gramas, destinado ao consumidor individual, restaurantes, lanchonetes e cafés. Recentemente, o Sucareto ganhou uma versão light[8], baseada na mistura de açúcar refinado com adoçante artificial.

Por sua vez, a Usina da Barra está financiando o desenvolvimento, por uma universidade, de um derivado do açúcar, denominado de Lowsugar. Este produto é fruto da transformação química do açúcar e, segundo o que se divulgou, pode não engordar e não provocar cáries. Isto poderia levar tal usina a concorrer com os adoçantes artificiais com vantagens de custo e com grande apelo de marketing por não fazer mal à saúde.

O caso mais relevante de busca de diferenciação de produto é o da Usina São Franciso, responsável pela produção de 80% do açúcar orgânico do mundo e que faz parte de uma ampla rede de industrias de alimentos e de varejistas que comercializam os produtos. Assim, este nicho de mercado tem uma estrutura de coordenação baseada em contratos de longo prazo e na confiança mútua entre os agentes.

O sucesso da estratégia de diferenciação do produto esbarra na pouca experiência comercial das empresas do setor, pois durante muito tempo elas venderam sua produção através da Copersucar ou direto para o IAA. Por sua vez, a venda de produtos aos atacadistas e aos supermercados coloca os produtores frente a outros grandes capitais, que muitas vezes adotam comportamentos oportunistas.

Outro aspecto importante é a elevada exigência de capital para investimento em embalagens, em novos tipos de refino e novas formas de distribuição para poder concorrer com os adoçantes artificiais, mesmo no mercado industrial.

As empresas que continuarem a ter sucesso na implementação desta estratégia podem elevar as margens de lucro com o uso do mix de produtos, marcas e variações de tamanho de embalagem e com as maiores possibilidades de diferenciação de marca por região e estado da federação,

[7] Aparecem as embalagens de 1 Quilo, 5 quilos, e de 1 grama. Esta última é consumida por cafés, restaurantes e casas de Chá.
[8] Denominado Sucareto Light.

lembrando que este nicho de mercado exige uma estrutura de coordenação baseada em contratos e não apenas nas relações de mercado, visto que os preços são mais altos, mas existem custos mais elevados também.

B - Estratégia de Diversificação Produtiva.

A busca de diversificação está relacionada com a obtenção de maiores lucros e com a manutenção do crescimento de longo prazo, mas também pode estar ligada à sobrevivência da empresa que atua em mercados com tendência à estagnação, retração e concentração técnica e de capitais.

No final dos anos 1980 e início dos 1990, muitas destilarias buscaram a diversificação para o açúcar, entrando em um mercado que na época tinha bons preços e boa demanda internacional. Podemos citar como exemplos de adoção desta estratégia empresas como a Colorado (SP), Vale do Verdão (GO) e Guaíra (SP).

O açúcar é um produto com demanda inelástica e assim, pequenas quedas de preço ou o aumento da oferta não causam grandes variações na quantidade consumida. Deste modo, com a elevação da produção que ocorreu com a entrada de novas empresas, os usineiros passam a ter que buscar o mercado internacional ou a arcar com os estoques crescentes do produto.

Neste contexto, a diversificação produtiva para o açúcar passa a não ser mais atraente e as destilarias que se diversificaram nos anos 1990 buscam outras áreas de atuação, tendo como base os subprodutos e o confinamento de gado bovino. Jardest (SP), Univalem(SP) e Dedini(SP) são exemplos da adoção desta estratégia. Por sua vez, empresas de grande porte como a Vale do Rosário e a Usina Santa Elisa, passaram a fazer cogeração de energia elétrica[9].

Alguns grupos mais arrojados e com certa tradição em outras áreas de produção agrícola, buscaram usar estas vantagens. Assim, pode-se citar o exemplo da Usina Nova América, que esta investindo grandes somas na produção de suco de laranja pasteurizado e na diferenciação deste produto, lançando novas embalagens e novos tipos, como o suco concentrado. A empresa processa e comercializa chás e suco de abacaxi. Este processo é muito mais arriscado, pois envolve a entrada em um mercado completamente diferente do de açúcar.

Novamente aqui aponta-se possíveis riscos ligados à adoção da diversificação produtiva: as empresas do setor possuem pouca experiência em outros mercados, principalmente naqueles em que há uma necessidade de obtenção de vantagens através da diferenciação de produto, distribuição e propaganda. Há uma elevação dos custos de transação ligados ao comércio de alimentos prontos, pois em muitos casos[10] a distribuição deve ser feita com veículos refrigerados e o controle sanitário é bem maior que no comércio de açúcar.

A diversificação das usinas em direção à alcoolquímica é tecnicamente viável, mas a concorrência com a petroquímica é conjunturalmente improvável diante dos subsídios dados a alguns derivados de petróleo, como a nafta. Por outro lado deve-se levar em conta as dificuldades de organização dos grupos econômicos do setor para investirem em campos fora do seu principal ramo de atividade.

Esta estratégia permite que as empresas se beneficiem da experiência na produção agrícola integrada, das economias de escala e escopo na produção industrial e agrícola, baixem a sazonalidade do uso do parque industrial e das máquinas agrícolas e permite que se possa usufruir do uso comum de equipamentos, energia e dos subprodutos.

Em termos de coordenação, as empresas diversificadas tem facilidade de atuarem em vários mercados e possuem flexibilidade em função do aprendizado que tiveram.

C - Estratégia de Aprofundamento e especialização na produção de açúcar e álcool.

[9] A Usina Santa Elisa está alterando a sua razão social para Companhia Energética Santa Elisa.
[10] Como o do suco de laranja pasteurizado ou concentrado.

Algumas usinas, em face de um mercado mais competitivo, estão buscando novos meios para garantir a remuneração do capital investido. Assim, aparecem estratégias ligadas com a especialização na produção de açúcar e álcool e aumento da produtividade das unidades industriais e agrícolas. Estas empresas estão investindo na automação da produção industrial, na mecanização da agricultura, principalmente da colheita e na melhora da logística de transporte e produção da cana. O grupo Cosan, de Piracicaba, por exemplo, está investindo na transferência de suas unidades produtivas para áreas agrícolas mecanizáveis e de melhor qualidade, procurando concentrar a sua produção em áreas propícias à mecanização da colheita da cana.

A adoção desta estratégia pode permitir que as empresas se capacitem para investirem nas outras estratégias em um segundo momento. Por enquanto elas têm como benefício a especialização no mercado, a redução dos custos de transação e da complexidade da coordenação da cadeia.

Dentre os instrumentos usados para implantar a estratégia de aprofundamento devemos destacar a mecanização da agricultura, a busca por melhoras na logística de transporte e produção da cana, a transferência das unidades de produção para áreas agrícolas mecanizáveis e de melhor qualidade e a terceirização Agrícola e Industrial.

A maioria das empresas está adotando estes procedimentos baseados em sua estrutura própria, mas existem aquelas que estão investindo na terceirização das atividades e no fortalecimento dos fornecedores de cana, o que exige grandes esforços de coordenação. Os estudos existentes sobre esta dinâmica ainda são poucos e com conclusões que não podem ser generalizadas.

Finalizando, cabe salientar que o complexo canavieiro vem passando por um novo período de concentração e centralização de capitais, visto que já aconteceram algumas fusões e incorporações na região mais dinâmica do complexo no Brasil, que é o Centro-Sul. O quadro 2 resume as principais transações ocorridas.

Este padrão de melhoria é de difícil adoção por parte dos pequenos produtores, visto que eles não têm condição de arcar sozinhos com os investimentos necessários. Desta forma, estão surgindo formas de organização e de coordenação diferentes, com o avanço do arrendamento por parte das usinas e dos próprios fornecedores.

Esta dinâmica precisa ser melhor estudada para que possam implementar as políticas adequadas para este segmento.

Quadro 2

Principais Incorporações, Fusões, Arrendamentos e Co-gestão no Complexo Canavieiro no Centro-Sul.

Comprador, incorporador ou arrendatário.	Empresa adquirida, incorporada ou arrendada	Ano da incorporação	Objetivos e resultados
Grupo Camilo Cury e TC Agropecuária.	Usina Santa Lydia	Anos 90	Aquisição
Santa Elisa, Vale do Rosário, MB, Moema, Jardest, Pioneiros e Mandu	Cooperação para comercialização e compra de matérias-primas	Anos 90	Constituição da Crystalsev.
Usina Coruripe e Grupo João Lyra (Nordeste)	destilaria em Iturama e Ituiutaba – Triângulo Mineiro – MG	1994	Transferência de parte da produção do Nordeste para as terras férteis de Minas Gerais.
Grupo J. Pessoa	Santa Olinda	1997	Expansão no Centro-Sul
Usina Corona	Usina Tamoyo	1997	Aquisição
Usina Ipiranga	Santo Alexandre	1997	
Usina Santa Elisa e Banco Bradesco	Usina São Geraldo	1997	Formou-se o maior grupo produtor de açúcar do mundo e otimizou-se o transporte da cana para o processamento.
Grupo Cosan BJ	Usina Diamante	1998	Otimização do processamento agrícola
Usina da Barra	Corn Products (E.U.A)	1998	Associação para a fabricação de açúcar líquido para exportação e mercado interno
Usina da Pedra (Serrana)	Adelaide	1998	Otimização da produção
Usina Santa Elisa	Usina São Martinho	1998	Troca de plantações de cana com a São Martinho para otimizar o transporte e reduzir os custos de frete

Grupo J. Pessoa	Porto Velho	1999	Expansão para o Centro-Sul
São Martinho	Iracema	1999	Expansão do grupo
Coinbra (Louis Dreyfus)	Cresciumal	2000	Entrada na produção nacional
Grupo Carlos Lyra	Delta (MG)	2000	Expansão para o Centro-Sul
Grupo Cosan	Rafard	2000	Expansão do grupo
Grupo J. Pessoa	Benalcool	2000	Expansão para o Centro-Sul
José Duarte S. Barros	Vale do rio Turvo	2000	Expansão para o Centro-Sul
Unialco (Araçatuba)	Alcovale	2000	Expansão do grupo
Usina da Pedra (Serrana)	Açucareira Santa Rosa (Antiga Amália)	2000	Aumento da produção do grupo e otimização do processamento agrícola, pois as usinas estão em uma mesma região.
Béghin Say	Guarani	2001	Entrada na produção nacional
Glencore	Refinaria Portobello	2001	Entrada na produção nacional
Grupo Antonio Farias	São José	2001	Expansão para o Centro-Sul
Grupo Cosan	Açucareira da Serra	2001	Expansão do grupo
Grupo Cosan e FDA	Univalem	2001	Expansão do grupo
Grupo Petribu	Água Limpa	2001	Expansão para o Centro-Sul
Márcio Pavan	Alcomira	2001	Ex-dono decidiu sair do setor.
Coinbra (Louis Dreyfus)	Luciânia – MG	2001	Entrada na produção nacional

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados fornecidos pelas empresas e fontes secundárias.

D - Grupos de Comercialização de álcool.

Um dos fatos mais importantes deste período foi a emergência dos grupos de comercialização de álcool e açúcar para equalizar o poder de negociação dos agentes. Após o fracasso da BBA e da Brasil Álcool, os empresários do setor reuniram-se em grupos para reduzir custos e vender álcool a preços mais competitivos.

Azevedo (2000) mostra que esta estratégia melhora o poder de barganha dos produtores rurais e agroindustriais frente às grandes indústrias de alimentos e ao varejo. Mas ressalta que em muitos casos as associações têm vida curta, pois a coordenação *ex-post* das ações dos agentes individuais requer fortes incentivos para cumprimento das regras e gera custos de transação elevados. Em suma, os grupos de comercialização e cooperativas só são bem sucedidos quando os benefícios da ação coordenada são reconhecidos por todos.

Uma das primeiras associações de produtores foi a Crystalsev, um *pool* de compras e comercialização formado por Santa Elisa, Vale do Rosário, MB, Moema, Jardest, Pioneiros, Mandu, Cevasa e, recentemente, a Equipav. Este grupo foi bem sucedido por causa dos pontos em comum das empresas, de seu porte, *mix* de produtos e da administração profissional. Empresas como Santa Elisa e Vale do Rosário têm um passado de cooperação e de sociedade. Elas são as acionistas da MB e da Moema.

A cooperação deu resultados inesperados: a Vale do Rosário fundiu-se com a Jardest, fortalecendo as empresas e o grupo de comercialização, a Crystalsev é um exemplo de como os pontos em comum são importantes na hora de decidir pela cooperação e pelas fusões, pois os conflitos são minimizados.

Esta experiência com a Crystalsev capacitou seu principal diretor, João Carlos Figueiredo Ferraz, a ser um dos articuladores da fundação da BBA e da Brasil Álcool, tornando-se um dos principais lideres do setor na atualidade.

A BBA não teve uma vida longa, embora tenha conseguido cumprir as metas de elevação dos preços do álcool. A primeira dissidência da BBA foi a da Copersucar, que deixou a empresa e fechou contratos de longo prazo e com garantia de exclusividade com uma grande distribuidora, pois teve maior incentivo para atuar sozinha do que em bloco. Deste modo, as partes evitaram problemas de comercialização e grandes variações de preço.

Segundo Aluízio Nunes, a Copersucar tem por objetivo garantir os interesses comerciais de seus associados, e por isto não podia ficar amarrada a uma associação em que dezenas de empresas

tinham poder de voto. Por outro lado, a Copersucar já tem uma estrutura própria de comercialização e não há por que pagar uma comissão para um terceiro vender o álcool de suas associadas. Para Nunes, a Copersucar participou da BBA e da Brasil Álcool por que o momento era de crise e o setor precisava de união. Mas a própria cooperativa mostra que em organizações em que muitas empresas participam, quase sempre, não se chegam a um acordo. O ideal é a formação de pequenos grupos com sinergias e interesses comuns entre si.

Esta opinião parece ser compartilhada por outros executivos e dirigentes do setor, pois após a dissolução da BBA surgiram grupos menores, buscando sinergias e interesses comuns. Em todos os casos tornou-se evidente que cada grupo tem sua própria liderança e que os participantes tinham interesses e origens comuns.

Da mesma forma que com a BBA, os *pools* de usinas fortalecem o setor para negociar com as distribuidoras que, historicamente, conseguiram impor preços baixos às usinas, em acordos isolados. Os grupos podem disciplinar o setor através da cooperação, fortalecendo o mercados com oferta suficiente do produto, sem prejudicar o consumidor. Assim, o setor pode estar contribuindo para a melhoria de sua imagem junto à opinião pública.

A formação dos grupos de comercialização demonstra o amadurecimento e o aprendizado gerado pela crise de 1999. O Complexo Canavieiro está finalmente conseguindo construir uma auto-gestão das atividades produtivas e políticas. A constatação de que não é possível construir um consenso entre as dezenas de usinas do Centro-Sul é um marco importante, pois mostra que o setor está disposto a discutir os problemas organizacionais e comerciais em grupos menores, onde os interesses comuns são maiores, incentivando a cooperação e diminuindo a competição entre os agentes.

Pelo lado político, a ÚNICA está conseguindo obter sucesso em conciliar os interesses das usinas paulistas, mas sem fazer menção a fatos comerciais, que ficam a cargo das unidades individuais e dos grupos de comercialização.

D.1– Caracterização dos Grupos de Comercialização.

Um dos principais grupos que se formaram com a dissolução da BBA foi a Sociedade Comercializadora de Álcool (SCA) um *pool* formado por 31 usinas da região Centro-Sul (ver Quadro 3) e que é administrado pela mesma equipe que integrou a BBA (Bolsa Brasileira de Álcool). A Copersucar continua com a fatia maior, 25%, e a SOL, liderada pelo Grupo José Pessoa, com 11% (Canaweb).

Os associados da SCA reúnem-se uma vez por semana para discutir a política de comercialização, vendas realizadas e estratégias de preço. Segundo o senhor Jacir, executivo da corretora, o porte e a tradição dos associados facilitam o consenso sobre a política de comercialização, não existindo vozes dissonantes a pregar ações oportunistas.

Quadro 3

ESTRUTURA DOS GRUPOS DE COMERCIALIZAÇÃO DE ÁLCOOL

SCA	Cosan, Crystalsev, Da Barra, Dois Córregos Goiasa, Jalles Machado, Monte Alegre, Albertina, Bazan, Centralcool, Cocal, Colorado, Paraíso, Santa Cândida, Santa Fé, Maracaí, Nova América.
SOL	Usinas Santa Fé, Santa Helena, Sonora Estância, Debrasa e Santa Olinda, Alvorada do Bebedouro, Sanagro-MG, Santo Antônio, benalcool, Gasa, Sanagro -SP, Unialco e Univalem, Sanagro-SE e Una
Bioagência	Grupo João Lyra, Moreno, Bertolo & Cia Ltda., Delta/Volta Grande, Destilaria A.Ruette, Destilaria Alta Floresta, Destilaria Della Coletta, Destilaria Ferrari, Destilaria Pitangueiras, Destilaria Santa Inês, Floralcool, Irmãos Malosso, Iturama, Usina Alta Mogiana, Usina Guairá, Usina Nardini, Usina Santa Isabel, Usina Zanin e Virálcool.
Copersucar	Barra Grande, Batatais, Bela Vista-Pontal, Bom Retiro, Buriti, Catanduva, Da Pedra, Furlan, Ibirá, Ipiranga Iracema, Modelo, N.S.Aparecida-Itapira, Paredão, Porto Feliz, Quatá, Rafard, Santa Adélia, Santa Cruz – Ab, Santa Cruz-Capivari, Santa Lucia, Santa Luiza, Santa Maria-

	Cerquilho, Santa Rosa, Santa Teresinha, Santo Alexandre, Santo Antonio-Piracicaba, Santo Antonio-Sertãozinho, São Carlos,.São Francisco-Sertãozinho, São João-Araras, São José-Macatuba, São José – Rp, São José Da Estiva, São Luiz-Ourinhos, São Luiz-Pirassununga, São Manoel, São Martinho, Santa Philomena, Santa Luiza-Jaboticabal e São Gregório.
Pool de Exportação	Lasa, Alcon, Cridasa, Albesa e Serra dos Aymorés.

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados primários.

O SOL, capitaneado pelo Grupo J. Pessoa, também vem obtendo bons resultados. O *pool* é formado por 18 usinas (ver Quadro 3) de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Sergipe e Paraíba. Outras unidades dos estados de Goiás e Minas Gerais, na região Centro/Sul, e Alagoas, no Nordeste, estão negociando a participação.

Um fator observado pelo diretor do SOL, José Pessoa de Queiroz Bisneto, é que, independentemente da remuneração do produto, o grupo pode discutir quando direcionar ou não a sua produção para o álcool a fim de evitar o desabastecimento. Segundo ele, na safra 2000/2001 o SOL direcionou praticamente toda a sua produção para o álcool por uma questão de responsabilidade com os consumidores do combustível renovável, e visando a melhoria da imagem do setor junto ao consumidor. Ele declarou também que os blocos de comercialização surgiram em substituição à BBA, por que são mais eficientes, buscando a identificação entre si, enquanto a BBA concentrava um grande número de empresas com características diferentes.

Atuando de forma homogênea e com personalidade própria os blocos de comercialização avançam para outros estados, como é o caso do Paraná, que tem a CPA (Central Paraná de Álcool). Segundo Paulo Zanetti, diretor executivo da Cepaal (Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool), nos próximos anos os grupos de produtores já estarão comercializando, de forma direta e profissional, não só o álcool, mas também o os outros derivados da cana, como a energia elétrica, por exemplo.

Nesse sentido, é importante que o setor busque o aperfeiçoamento com o exercício da comercialização e logística, tendo nas mãos mais instrumentos de mercado. Os blocos devem atrair mais financiamentos e crédito, refletindo mais segurança, estabilidade e rentabilidade para toda a cadeia produtiva do álcool e do açúcar e evitando crises de coordenação como a de 1999.

Uma conclusão que se pode tirar do exposto até aqui é que os grupos configuram verdadeiros *Campos Organizacionais*, pois congregam empresas com estratégias e visões de mundo semelhantes e com estruturas produtivas e administrativas próximas. Assim, elas podem cooperar e competir, pois se conhecem e podem controlar o oportunismo.

D. 2 - *Pools* de exportação.

Quatro destilarias do Espírito Santo e uma de Minas Gerais (ver Quadro 3) estão exportando álcool como alternativa para equilibrar o mercado sucroalcooleiro, principalmente na época de safra. É neste período que usinas do Rio de Janeiro e de Minas Gerais entram no Espírito Santo forçando a queda no preço do produto e descapitalizando as empresas capixabas num momento delicado de custeio do plantio e colheita. A exportação vai aliviar a pressão sobre os preços.

Após o primeiro embarque experimental, esse grupo se prepara para a segunda venda para a Europa e para a Ásia. Serão exportados 15 milhões de litros de álcool hidratado, utilizado como insumo para indústrias químicas, que irão resultar numa receita de US$ 3,6 milhões.

Mesmo que hoje a idéia básica do *pool* seja a de transformar o mercado externo em alternativa para manter o faturamento, sem as tradicionais oscilações, no futuro os empresários esperam que as exportações possam ter um peso maior nas estratégias e receitas das destilarias. A expectativa é que até 2003 o mercado europeu decida sobre a adição de álcool anidro à gasolina, como ocorre no Brasil. Atualmente, a mistura na Europa é feita com álcool de beterraba e de milho, custando o triplo do preço do combustível brasileiro.

O grupo começou a ser formado no início de 2001 e está aberto a novas adesões. A Usina Paineiras, sediada na região Sul, admitiu interesse no negócio, mas a diretoria achou melhor

aguardar um pouco. As exigências para entrar no grupo são credibilidade, garantia do produto e vontade de atuar em parceria com outras empresas.

No próximo tópico serão discutidas as principais conclusões deste texto, apontanbdo diretrizes de políticas para conciliar crescimento, competitividade e sustentabilidade no setor canavieiro.

IV – Conclusões e direcionamentos de políticas.

Como se pode ver pela análise acima, o Complexo Canavieiro está passando por um período de mudança estrutural e de condutas estratégias, fruto da desregulamentação da economia a partir de 1990. Este processo de desregulamentação é recente e muitos aspectos ainda são pouco estudados e merecem maior atenção.

Uma categoria que tem sofrido grandes impactos, como vimos acima, é a dos fornecedores de cana, no estado de São Paulo, e mesmo em outros estados, visto que se sabe pouco sobre as características e necessidades destes agentes em termos de contratação de mão-de-obra, financiamento, entre outros aspectos relevantes, como a relação contratual com as usinas.

Neste sentido, o setor ainda tem resquícios da fase de regulação estatal, quando as relações eram ditadas pelo IAA e quando era difícil fazer a o controle do cumprimento do percentual de cana de fornecedores exigido. Atualmente com o livre mercado e as novas formas de coordenação, o Estado deve se pautar apenas pela determinação de um marco legal para os contratos, deixando que as partes se entendam. Qualquer retomada da legislação que obrigue a cmpra de cana de fornecedores seria um retrocesso no aprendizado conseguido e iria interferir com as estratégias dos agentes.

Neste sentido, as políticas que o Estado deve adotar medidas de apoio à pesquisa para que se possa entender melhor as necessidades e os direcionamentos atuais para uma atividade ambientalmente correta e sustentável socialmente. Ë urgente o aumento das pesquisas neste sentido. Isto pode ajudar os produtores e melhorarem o custos de produção, sistema de fixação de preços via Consecana, entre outros aspectos produtivos.

Quanto ao sistema Consecana, o mesmo foi uma resposta eficiente do setor ao processo de desregulamentação e ainda está em maturação e passa por revisões periódicas. Este mecanismo não deve sofrer interferências do Estado, pois pode gerar um retrocesso e interferir nas condutas estratégicas das empresas.

Atualmente, como vimos acima, a estratégia de aprofundamento tem afetado diretamente os pequenos produtores, mas os mesmos podem ter acesso ä tecnologia através de associações e cooperativas e do processo de terceirização das atividades agrícolas. Por outro lado, pode-se incentivas os pequenos a adotarem tecnologia para atuarem em outros mercados derivados da cana, como cachaça, rapadura, melado e outros tipos de alimentos e produtos. Os estudos neste campo são pouco explorados no Brasil e são uma alternativa de renda importante para estes agentes.

Com relação aos demais elos da cadeia produtiva, o de distribuição de açúcar parece ser o que mais se adequou ao ambiente de livre mercado. As empresas adotaram novas estratégias e existem formas de coordenação estáveis entre os eles o de fabricação e distribuição, com contratos para exportação e fornecimento à industria de alimentos. Contudo, isto não tem evitado as variações de preços comuns a produtos derivados da agropecuária.

O mercado de álcool combustível, no entanto, tem tido variações de preços mais expressivas e comentadas até por que é um produto que tem mais impacto nos índices de inflação e na estrutura produtiva. A relação entre os distribuidores de combustíveis e as usinas ainda não são das mais estáveis, mesmo com a existência dos grupos de comercialização de álcool. Ainda é necessário um grande amadurecimento neste sentido. Assim, se faz necessária a adoção de uma política de estoques reguladores que deveria ser negociada entre os vários elos da cadeia e o Estado, visando dar maior estabilidade aos preços, visto que apenas a política de alteração da mistura ã gasolina não resolve este problema.

Uma política de estoques beneficiaria em muito o consumidor e poderia dar uma orientação melhor do comportamento dos preços, evitando a tomada de descisões erradas em momentos de euforia.

Existem algumas controvérsias, contudo, sobre qual o volume a ser estocado. Alguns representantes do setor falam em 3 bilhões de litros. Mas existem muitas divergências sobre quem arcará com o custo financeiro desta estocagem. Ao meu ver, este custo deveria ser rateado entre os vários elos da cadeia e não pago apenas pelo consumidor final através de preços elevados na entressafra.

Outra forma de evitar os impactos da entressafra é através da pesquisa de novas variedades e matérias-primas, para que o funcionamento das usinas seja maior ao longo do ano. Muitas já estão funcionando por até nove meses. Assim, se evitaria o impacto da parada de produção característica de um produto agroindustrial.

Muito se tem discutido sobre o desenvolvimento do mercado futuro de álcool, mas este mercado não tem crescido no Brasil, em função do desinteresse dos agentes, pouca informação sobre os mecanismos do mercado, tradicionalismo das usinas, falta de recursos para arcar com as margens de garantia, podem contribuir no sentido de resolver o problema de escassez na entressafra e pelas características do setor produtivo, principalmente a integração vertical para trás das usinas.

Por outro lado, o mercado de capitais começa a ser visto como uma fonte de financiamento importante para o setor a baixos custos. O lançamento de ações em bolsa por parte de grupos importantes e a adoção de mecanismos de governança para garantir a transparência são inéditos e devem crescer no futuro. A manutenção da política econômica deverá incentivar esta estratégia de financiamento.

Assim, as estratégias adotadas pelos grandes grupos através de práticas de coordenação vertical, sustentabilidade ambiental, responsabilidade social e competitivadade passam paulatinamente a serem copiadas e começam a se tornar padrão de conduta neste segmento produtivo. Mas se faz necessária a discussão de padrões de qualidade sócio-ambiental de produtos e processos e da certificação dos mesmos. Para o consumidor é difícil saber se o padrão de diferenciação é realmente o descrito pelas empresas. Deste modo, o Estado deve incentivar a discussão de padrões de qualidade e de certificação para que a estratégia de diferenciação se torne mais atraente.

Mecanismos de qualidade e certificação e de estabilização dos preços deverão diminuir a adulteração do produto e permitir que os consumidores dêem mais importância aos padrões de qualidade do que aos preços.

A análise acima evidencia que as instituições, ou seja, o Estado e as políticas públicas, a cultura organizacional, a estrutura social e a forma de organização dos agentes econômicos e sociais influem de maneira significativa na formulação das estratégias empresariais e em suas mudanças. Conforme foi descrito, a política de intervenção estatal no complexo canavieiro nacional foi responsável por uma estrutura atrasada e de baixa competitividade que se manteve nos últimos cinquenta anos. A mudança da política e do ambiente institucional, por sua vez, obrigou as empresas a adotarem estratégias diferenciadas das anteriores, buscando a competitividade nacional e internacional.

No passado, as estratégias individuais estavam subordinadas a uma regulação geral estabelecida pelo Estado interventor. O que é novo e o despontar de novas estratégias individuais baseadas na diferenciação de produto, diversificação produtiva e especialização. Estes movimentos são indicativos das dificuldades para restabelecer o antigo consenso em relação às condições de produção. Se há um movimento comum a todo o complexo canavieiro do Centro-Sul do Brasil, este é o de concentração/centralização de capitais, que se faz novamente presente.

Contudo futuras pesquisas sobre os complexos regionais e a adoção da análise institucional, bem como uma reflexão mais aprofundada das estratégias competitivas que estão sendo adotadas se

fazem necessárias para adoção de políticas públicas adequadas.

Bibliografia Citada.

BASALDI, O.B. et al. Considerações sobre a dinâmica Recente do Complexo sucroalcooleiro no Estado de São Paulo.**Revista Informações Econômicas**, n.4, abr. 1996.

BELIK, W; et al. **Mudanças Institucionais e Seus Impactos nas Estratégias dos Capitais do Complexo Agroindustrial Canavieiro no Centro-Sul do Brasil**. In Anais do XXXVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER). Poços de Caldas–MG. Agosto/1998.

CASTRO SANTOS Avaliação político-institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.1, p127-150. 1989

CASTRO SANTOS Fragmentação e informalismo na tomada de decisão: o caso da política do álcool combustível no Brasil pós-64. **Revista DADOS, Revista de Ciências Sociais**, v.30, n.1. Instituto Universitário de Pesquisas. Rio de Janeiro. 1987.

CASTRO SANTOS **Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool**. Rio de Janeiro: Notrya/ANPOCS, 1993.

CHANDLER JR, A.D. **Introdução a Strategy And Structure**. In: McCRAW, T. (Org.). Alfred Chandler: Ensaios para

DATAGRO - São Paulo. Datagro Consultoria e acessoria Empresarial. Vários Números

EID, F; VIAN, C.E.F. **Mercado Mundial do Açúcar e Diversificação na Agroindústria Sucroalcooleira.** In: First International Congress of Industrial Engineering et XV National Congress of Production Engineering, São Carlos, UFSCAR, Setembro de 1995, 6 p.

FARINA, E. M. M. Q; FURQUIM DE AZEVEDO, P. ; SAES, M. S. M. (1997) – Competitividade: Mercado, Estado e Organizações. São Paulo – Editora Singular e Fapesp

GNACCARINI, J.C. **Estado, Ideologia e Ação empresarial na Agroindústria Açucareira do Estado de São Paulo.** São Paulo, 1972. Tese (Doutorado) –.Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

HOFFMANN, R. Elasticidades-Renda das Despesas com alimentos em Regiões Metropolitanas do Brasil em 1995-96. **Revista Informações Econômicas**, v.30, n.2, p.17-24, fev. 2000.

HOFFMANN, R. **Distribuição de Renda:** Medidas de Desigualdade e Pobreza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

MORAES, M..D; SHIKIDA, P.F.A.(Org.) **Agroindústria Canavieira no Brasil**: Evolução, Desenvolvimento e Desafios. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, M.A.F.D. **A desregulamentação do Setor Sucroalcooleiro do Brasil.** Americana e Piracicaba: Caminho Editorial e CEPEA/ESALQ/USP, 2000.

MOREIRA, E. F. Pestana - "Expansão, Concentração e Concorrência na Agroindústria Canavieira em São Paulo: 1975 a 1987". Campinas, IE - Unicamp, 1989. Tese de mestrado

NUNBERG, B. Mudança estrutural e política do Estado: a política do açúcar no Brasil pós-64. Rio de Janeiro. **Revista DADOS, Revista de Ciências Sociais**., v.28, n.2, 1985.

OLSON, A. **The logic of Collective Action**: public goods and theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

PASSIN, R.M. Fusões, aquisições e internacionalização do setor sucroalcooleiro. **Jornal Cana**, Agosto de 2001.

PORTER, M. **Estratégia Competitiva**: técnicas para análise da indústria e da concorrência**.** Rio de Janeiro: Campus, 1986.

PORTER, M.E. **A vantagem competitiva das nações.** Rio de Janeiro: Campus, 1993. 897p.

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

RAMOS, P. **Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira no Estado de São Paulo**. São Paulo, 1983. Dissertação (MS) – Fundação Getúlio Vargas.

RAMOS, P. "Agroindústria canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil - São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1991. Dissertação de Doutorado em Administração.

RAMOS, P. "Um estudo da Evolução e da Estrutura da Agroindústria Canavieira no Estado de São Paulo - São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1983. Dissertação de Mestrado em Administração.

RAMOS, P. **Agroindústria canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil**. São Paulo, 1991. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas..

STORPER, M. (1997) State and Institutions as Conventions: Seminário Internacional Instituições, Desenvolvimento Econômico e Reforma do Estado. Rio de Janeiro (1997).

SZMRECSÁNYI, T. **O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil (1930-1975)**. São Paulo: Hucitec, 1979.

VIAN, C. E. F. (1997) - "**Expansão e Diversificação do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro no Centro-Sul do Brasil - 1980/96"**. São Carlos, DEP/UFSCAR, 1997, Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção.

VIAN, C. E. F., BELIK, W.; RAMOS; P. **Reestruturação Produtiva, política industrial e contratações coletivas nos anos 90: As propostas dos trabalhadores: Complexo Agroindustrial Canaviero. Campinas**, SP. DESEP CUT/IE UNICAMP (mimeo).

VIAN, C. E. F.; BELIK, W. (2002 b) – "**Os Desafios Para a Reestruturação do Complexo Agroindustrial Canavieiro Do Centro-Sul".**Revista Economia, ANPEC, Volume 4, Número 1, Janeiro/Julho de 2003.

VIAN, C.E.F. **Expansão e diversificação do complexo agroindustrial sucroalcooleiro no Centro-Sul do Brasil -**

1980/96. São Carlos, 1997. Dissertação (MS) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos

VIAN, C.E.F. **Proálcool**: Um estudo sobre a transformação de uma destilaria autônoma de Álcool em usina de açúcar. In XV ENEGEP, São Carlos, 1995. Anais.

VIAN, C.E.F. **Agroindústria canavieira**: estratégias competitivas e modernização. Campinas: Átomo & Alínea, 2003.

WINTER, M. **Rural politics:** policies for agriculture, forestry and environment. Londres: Routledge, 1997