

METAMORFOSES DA REDE DE PODER SUCROALCOOLEIRA PAULISTA E DESAFIOS DA AUTOGESTÃO SETORIAL¹

Fabiana Ortiz T. de Mello²

Luiz Fernando Paulillo³

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

Palavras-chave: desregulamentação, sucroalcooleiro, redes de poder, associações de interesses.

THE METAMORPHOSES OF SAO PAULO STATE'S SUGAR-ALCOHOL POWER NETWORK AND THE INDUSTRY'S SELF-MANAGEMENT CHALLENGES

ABSTRACT: The deregulation of Sao Paulo state's sugar and alcohol sectors brought significant modifications to the power relationships established among the actors in this agro industry. These aspects delineate a governance structure in which the State assumes a new role. The private actors, industrialists and sugar cane suppliers create specific institutional arrangements. The purpose of this work is to analyze the metamorphoses of Sao Paulo's sugar and alcohol power network over 1975-2003 and identify the main challenges the sector faces to reach self-management. The results demonstrate that, as of the deregulation, the association advocating the interests of Sao Paulo state's cane suppliers improved its cohesion power in such network and the industrialists find it difficult to orchestrate specific interests. On the other hand, the sugar and alcohol sector actors demonstrated a low enforcement capacity to improve the governance in effect, thus hindering self-management.

Key-words: deregulation, sugar-alcohol, power network, interests associations.

JEL Classification: Q13, Q18.

¹Este artigo é resultado da Dissertação de Mestrado intitulada "As metamorfoses da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira no Estado de São Paulo: da regulação estatal para a desregulamentação", defendida pela primeira autora no Programa de Pós-Graduação do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos e orientada pelo segundo autor. Registrado no CCTC ASP-14/2004.

²Economista, Mestre (e-mail: fabianaortiz@uol.com.br).

³Economista, Doutor, Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da UFSCar (e-mail: dlfp@power.ufscar.br).

1 - INTRODUÇÃO

Nos anos 30s o setor sucroalcooleiro já contava com o forte intervencionismo estatal, o que contribuiu sobremaneira para promover o desenvolvimento desse setor. Através do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Estado regulava praticamente todos os aspectos desse segmento produtivo, desde a fixação de cotas de produção e de preços até a concessão de recursos financeiros para os agentes privados.

Na década de 1960, contexto marcado pela centralização de poder nas mãos do Estado e por uma política agrícola baseada na concessão de elevados volumes de crédito rural visando a modernizar a agricultura brasileira, intensificaram-se ainda mais as ações do Estado sobre o setor sucroalcooleiro. É durante esta fase do desenvolvimento agrícola brasileiro que foi criado o PROÁLCOOL em 1975. A formulação dessa política pública resultou da articulação de interesses entre seus principais atores produtivos, ocupando o Estado, num quadro de forte autoritarismo, a posição central nas relações de poder estabelecidas nesse período.

Entretanto, com a crise fiscal e política do Estado brasileiro nos anos 80s, as relações estabelecidas entre os atores sucroalcooleiros foram modificadas. A partir dos anos 90s, quando aconteceu o processo de desregulamentação estatal, cresceu o poder de aglutinação da associação que representava os fornecedores paulistas de cana-de-açúcar - Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo (ORPLANA). Os industriais, por outro lado, articularam-se para formar arranjos institucionais específicos, como foi o caso dos grupos de comercialização de açúcar e álcool. Entretanto, os industriais encontraram dificuldades para aglutinar os interesses dentro de uma única organização e coordenar as ações dos agentes produtivos em busca da autogestão. A criação de um sistema privado de pagamento da cana, Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo (CONSECANA), também foi um aspecto da estrutura de governança formada pós-desregulamentação,

bem como a crescente participação de parlamentares na elaboração das políticas sucroalcooleiras.

O objetivo deste estudo é analisar as metamorfoses da rede de poder sucroalcooleira paulista no período de 1975 a 2003 e identificar os principais desafios para o setor atingir a autogestão.

A apresentação do referencial teórico-metodológico pretende avançar na exploração da abordagem de redes de poder para estudos de casos agroindustriais, apresentando e discutindo a tipologia de Van Waarden (1992) e mostrando que os recursos de poder são variáveis relevantes para a análise organizacional.

Em relação ao estudo de caso, além da consulta a fontes secundárias, as informações foram obtidas através de entrevistas realizadas junto às associações de interesses dos industriais do açúcar e do álcool do Estado de São Paulo - União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA) - e dos fornecedores de cana-de-açúcar paulistas - ORPLANA e, também, junto a representantes de sete usinas e destilarias de grande peso na produção sucroalcooleira deste Estado.

As seções 2 e 3 detalham o referencial teórico-metodológico a ser utilizado no trabalho. A seção 4 analisa as transformações nas relações de poder sucroalcooleiras paulistas. A seção 5 identifica os principais desafios para os atores desta agroindústria alcançarem a autogestão. A seção 6 apresenta as considerações finais; já na seção 7 encontra-se a literatura citada.

2 - ABORDAGEM DE REDES DE PODER

A chave para compreender os processo de concorrência e de políticas públicas está na análise da estrutura institucional que envolve os atores públicos e privados de determinado entorno, sejam produtivos ou não. Isso porque, as instituições moldam a política pública, pois afetam os interesses, os poderes e as ações dos atores, estabelecendo limites sobre o que alguns atores podem fazer e habilitando outros a fazer coisas que não eram capazes.

Neste contexto, onde as instituições fazem a diferença, o processo de globalização, de integração econômica e de fragmentação do Estado, bem como a multiplicação dos atores organizados na vida política e social, acabam redefinindo os modos de regulação nos diversos setores, dando novos contornos aos processos de concorrência e de efetivação de políticas públicas. Vários sistemas de interação e modos de representação dos interesses acabam surgindo dentro de uma mesma área política ou econômica, fazendo com que as relações entre os grupos privados e o Estado, agora mais intensas e complexas, passem a variar de um domínio a outro.

Todos estes aspectos recolocam o debate sobre as formas de corporativismo e de pluralismo para o estudo das políticas públicas, contexto no qual surge o enfoque mais amplo das redes de poder (*policy network*). A rede seria o *locus* no qual podem ser elaboradas as políticas públicas e os processos de concorrência, porque daí se gere a interação estratégica dos atores e organizações, que são dependentes de recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos e constitucionais.

De acordo com Paulillo (2000), o surgimento de oportunidades para um setor ou cadeia é consequência principalmente das relações de poder que ocorrem nestes entornos econômicos. Nestas relações estão atores econômicos e políticos, como o Estado e suas agências, associações e grupos de representação de interesses, agentes parlamentares, organizações não-governamentais etc. O principal objetivo de cada ator é o de elevar seus recursos de poder no interior de cada entorno. E certas estratégias, como o alcance de *status* público para influenciar e efetivar políticas, de poder aglutinar interesses de muitos atores, modificar regras e normas ou compartilhar informações, possuem igual ou maior significado que as estratégias de minimizar os custos de produção e de transação. As estratégias de economias de escala e de escopo, de diferenciação de produto, de barreiras técnicas à entrada e de integração vertical não são suficientes para estudar e compreender o modo de adaptação dos atores nos processos de concorrência e de efetivação de políticas públicas.

É por isso que a concorrência entre as grandes empresas não só impõe a presença do Estado nos negócios, mas envolve a disputa por sua capacidade reguladora e a luta pela captura de recursos fiscais (BELLUZZO, 2002). A dinâmica de um mercado é definida a partir de conexões complexas entre organizações distintas e dependentes de recursos de poder, que são desejados pelas organizações com o objetivo de colher melhores resultados e evitar uma possível dependência de outros atores.

A abordagem das redes de poder permite ampliar a perspectiva de análise para vários setores ou regiões, pois uma rede de poder pode apresentar diversas estruturas de governança, seja mais fechada, integrada e institucionalizada até uma mais aberta, menos integrada e menos institucionalizada. A questão é analisar o processo de interação estratégica onde os atores trocam recursos de poder e partilham interesses, visando influenciar os resultados políticos e econômicos. O primeiro movimento qualifica os atores públicos e privados a exercerem a dominação, evitando ou reduzindo a dependência. O segundo, ou seja, a representação de interesses, permite influenciar ou modificar o modo de governança de uma rede. A interação estratégica é desigual porque os recursos de poder geralmente estão distribuídos de forma desigual entre os membros da rede. A representação dos interesses também é desigual, principalmente em economias de forte heterogeneidade estrutural, como a brasileira.

Van Waarden (1992, p. 32-50), ampliando a perspectiva de análise, fornece uma tipologia refinada das relações entre Estado e grupos privados, classificando onze tipos de redes de poder definidas a partir das seguintes dimensões:

- a) **Atores:** contempla o número de atores presentes na rede (o que determina seu tamanho); o tipo desses atores (se são organizações de interesses, agências do Estado, partidos políticos ou grupo de parlamentares) e se algum desses atores domina as negociações na rede;
- b) **Funções da rede:** como as redes são canais de comunicação, elas desempenham várias funções, dentre as quais podem-se destacar: canal de aces-

so ao processo de decisão; fonte de consulta ou troca de informações; via de negociação ou troca de recursos; fonte de coordenação de ações independentes e via de cooperação na formação, implementação e legitimação política.

- c) **Estrutura da rede:** refere-se ao padrão de relação entre os atores. As variáveis mais importantes nesta categoria pretendem determinar: se as fronteiras ou limites da rede são fechados ou abertos a novos atores; se as articulações entre eles são voluntárias ou compulsórias, ordenadas ou caóticas; qual a intensidade da relação ou sua duração; o grau de simetria, centralidade e estabilidade das relações e a reciprocidade entre os atores e o tipo de coordenação.
- d) **Convenções de interação:** são as regras que governam as trocas dentro da rede. Estas regras partem das percepções, atitudes, interesses, conhecimento social e intelectual dos atores. Nesta categoria o objetivo é verificar se nas relações há adversidade de interesses ou busca por consenso; se a idéia é de servir ao interesse público e ao bem-estar social ou a interesses particulares; se há pragmatismo racional ou disputas ideológicas etc.
- e) **Relações de poder:** como as redes são caracterizadas pela disputa de poder e esta é função da distribuição de recursos entre os atores, o objetivo desta dimensão é saber quem domina a distribuição desses recursos na rede, se os atores públicos ou os privados.
- f) **Estratégia dos atores públicos:** assim como os atores privados, as agências públicas também usam as redes para satisfazer suas necessidades e interesses, desenvolvendo estratégias para gerenciar sua interdependências com outros atores. Neste contexto, essas agências selecionam os atores que terão acesso à rede e, depois, estabelecem relações com eles. Esta escolha impõe o acesso ao processo de formulação e implementação das políticas públicas; o reconhecimento dos grupos privados e a concessão de vantagens frente a outros atores.

Essa diferenciação entre os tipos de redes existentes, a partir da caracterização de Van Waarden (1992), refere-se àquelas formas de governança ou de

relações de força que podem ser encontradas com maior facilidade em países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos que tenham uma estrutura econômica, política e tecnológica complexa. O Brasil, que se encaixa nesse contingente, apresenta a especificidade de grande heterogeneidade estrutural (FURTADO, 1991), tecnológica e regional. Isso significa que entre as regiões ou entre as cadeias produtivas do país, vários tipos de redes devem ser encontrados, abrindo um amplo espaço de investigação para outros setores produtivos.

Em relação à dimensão do número de participantes, Van Waarden (1992, p.38-49) mostra que nas redes neocorporativista e paternalista poucos grupos de representação de interesses participam, enquanto na rede clientelista apenas um grupo participa. Neste último tipo de rede, o monopólio de representação resulta em captura das agências do Estado pelo grupo privado, fazendo com que o Estado defenda interesses particulares. No triângulo de ferro, além do Estado e dos grupos de interesses, há a participação dos parlamentares.

Em relação à participação do Estado nas relações via atribuição de *status* público, na rede neocorporativista, a atribuição de *status* aos atores coletivos privados é fundamental, enquanto no clientelismo usualmente isso não acontece. No primeiro tipo de rede, as conexões são formalizadas, enquanto no segundo elas são informais. No triângulo de ferro e nas redes paternalistas, a atribuição de *status* público para algum ator é possível, mas o que chama a atenção no primeiro tipo de arranjo é a rigidez e a simbiose existente entre o governo, as comissões parlamentares e os grupos de interesses.

No que diz respeito às formas de exclusão dos atores coletivos, o clientelismo apresenta uma relação estreita entre o governo central e o grupo beneficiado, não deixando espaços para os demais atores. No triângulo de ferro, em função da rigidez no arranjo institucional formado pelos atores, o acesso do público às tomadas de decisão é muito difícil. Na rede neocorporativista, a exclusão é alta, porém há possibilidades de reversão. O mesmo ocorre com a rede paternalista, pois a elevada autonomia e domi-

Quadro 1 - Características dos Tipos de Redes de Poder

(continua)

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

Fonte: Van Waarden (1992, p. 39-41).

Quadro 1 - Características dos Tipos de Redes de Poder**(continua)**

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

Fonte: Van Waarden (1992, p. 39-41).

Quadro 1 - Características dos Tipos de Redes de Poder

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

Fonte: Van Waarden (1992, p. 39-41).

nação do Estado na distribuição dos recursos, possibilitam a elaboração de uma política menos excludente.

Fica claro, então, que o ambiente de uma rede política não é dado, ele é construído. Por isso, a análise histórica das características organizacionais dos atores é central para compreender o processo de interação entre eles.

3 - RECURSOS DE PODER

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

São esses recursos que determinam o poder de negociação de cada ator. O quadro 2 apresenta os tipos de recursos através de alguns exemplos.

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

O poder de representação é definido pela participação dos atores coletivos na realização dos arranjos. Quanto maior a reputação que cada ator possui perante os demais atores da rede maior será o seu poder de representação. Daí, portanto, a dependência da atribuição de *status* público concedido pelo Estado (legitimidade) e o reconhecimento dos demais integrantes da rede (reputação). Já o poder de aglutinação de um ator coletivo é reconhecido quando este é capaz de aglutinar todos ou uma

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

4 - METAMORFOSES DA REDE DE PODER SU-CROALCOOLEIRA PAULISTA - 1975 a 2003

A década de 1970 marcou um período de forte intervenção sobre o setor sucroalcooleiro brasileiro (fruto do autoritarismo estatal da época), com a formulação de uma política pública específica para esse

QUADRO 2 - Tipos de Recursos de Poder

Recursos de poder	Descrição
Constitucionais	Regras e normas legitimadas.
Políticos	<i>Status</i> público, poder de representação e aglutinação de um ator coletivo.
Financeiros	Financiamento adequado; incentivo fiscal ou subsídio modificado ou concedido, postergação de pagamentos; suspensão de retenções; comissões sobre escala de produção; cotas promocionais, crescimento da demanda; crescimento da produção; ganhos de produtividade agrícola e/ou industrial; redução nos custos de produção e/ou transação; aumento das exportações etc.
Tecnológicos	Conhecimento adquirido, emprego de tecnologias agrícola, industrial, gerencial e da informação; controle de processos e/ou de matérias-primas; elevados investimentos em P & D; certificação etc.
Organizacionais	Infra-estrutura institucional (institutos de pesquisa, centros de treinamento etc.); informações compartilhadas e propagandas; parcerias, consórcios, informações ocultadas; proximidade de fornecedores e/ou de consumidores; terceirização e sub-contratação; utilização de marca; concentração técnica e econômica da produção; integração para frente e/ou para trás; controle do mercado interno e/ou externo; condições edafoclimáticas e de logística favoráveis; maior aproveitamento de subprodutos do processo produtivo; diferenciação do produto; formação de <i>pools</i> de comercialização.
Jurídicos	Direitos de propriedade intelectual, recursos sobre <i>anti-dumping</i> , ajuizamento de ações.
Simbólicos ¹	Educação, aspectos familiares, estrutura social, crenças, instituições, valores espirituais e materiais transferidos e rotina setorial.

¹Os recursos simbólicos derivam da caracterização de “capital simbólico” feita por Bourdieu (1979). Ou seja, envolvem aspectos referentes à trajetória ampla dos atores (não só escola, mas família, estrutura social, renda, atividades profissionais e artísticas, crenças, instituições etc).

Fonte: Elaborado com base em Paulillo (2000, p. 16).

setor - o PROÁLCOOL. A elaboração dessa política resultou da arti-culação de interesses entre os principais atores produtivos sucroalcooleiros, ocupando o Estado e suas agências a posição central no processo decisório estabelecido nesse período.

Embora o surgimento do PROÁLCOOL tenha marcado uma nova fase no Estado de São Paulo em termos produtivos, em função do aumento da produção de álcool anidro e hidratado, foi no plano institucional e nas relações de poder que ocorreram as grandes mudanças. Foi nesse período que se deu o enfraquecimento do IAA e a cisão de interesses dentro do grupo dos industriais paulistas.

Diante da forte baixa dos preços externos do açúcar⁴, em decorrência da retração da demanda mundial e da estimativa de super oferta, as exportações brasileiras do produto tornaram-se gravosas. Além desse quadro negativo para o açúcar, a primeira crise do petróleo deteriorou as condições macroeconômicas brasileiras, colocando a necessidade de criar combustíveis alternativos para substituir a gasolina.

Neste contexto, o interesse do Estado era resolver o déficit no balanço de pagamentos causado pela crise do petróleo, já que, nessa época, cerca de 80% do petróleo consumido internamente era importado. Por outro lado, os industriais paulistas (representados pela COPERSUCAR) reivindicavam medidas que permitissem “desovar” os elevados estoques de açúcar que tinham acumulado ao longo dos anos 70s, e viabilizados pelos maciços investimentos na expansão da capacidade produtiva através de programas estatais como o PLANALSUCAR e o Plano de Racionalização da Agroindústria Canavieira⁵. Outro ator relevante neste contexto do país era o setor de máquinas e equipamentos para

destilarias e usinas, que tinha como interesse a continuidade do crescimento na demanda por seus produtos, iniciada no final da década de 1960. Quando ocorreu o segundo choque do petróleo, em 1979, a indústria automobilística também se integrou à rede de poder sucroalcooleira, já que o aumento do preço do petróleo colocava em xeque a estabilidade da demanda por seus produtos.

Foi neste ambiente institucional criado nos anos 70s que o Estado tornou-se o agente mais importante do desenvolvimento do setor, assumindo as funções de planejamento, comercialização e mediação dos conflitos privados. Esse forte intervencionismo pautou-se na ampla disponibilidade de recursos públicos e no regime autoritário da época, que facilitava a centralização do poder de decisão nas mãos do governo e de suas agências. Os atores privados tiveram participação restrita no processo de decisão durante o PROÁLCOOL, devido à capacidade fiscal e de controle político do Estado no setor. Mesmo assim, esses atores se articularam estrategicamente para obter recursos de poder e conseguir acesso aos centros de decisão.

A representação dos interesses dos industriais e fornecedores se dava pelas vias formais, ou seja, através da participação na Comissão Executiva do IAA, mas também eram verificados contatos informais junto ao Estado, conforme defende Santos (1993), o que enfraqueceu o poder de aglutinação e representação do IAA. Ou seja, a COPERSUCAR muitas vezes prescindia do IAA (canal formal) e dirigia suas demandas diretamente aos centros de decisão estatais. A cooperativa também representava seus interesses através de pronunciamentos e matérias pagos na imprensa, fazia discursos em fóruns públicos e divulgava estudos técnicos.

A política do PROÁLCOOL dividiu-se em duas fases: a primeira fase se deu entre 1975 e 1979, com a adoção de medidas para estimular a produção do álcool anidro e a segunda fase, entre 1979 e 1989, com ações voltadas para incentivar a produção e o consumo do álcool hidratado. Na primeira fase, os principais instrumentos de política utilizados pelo

⁴Os preços do açúcar caíram de US\$1.388,56/TM em novembro de 1974 para US\$336,12/TM em maio de 1975 (SZMRECSÁNYI, 1979, p. 307).

⁵Através do Planalsucar e do Plano de Racionalização da Agroindústria Canavieira, o Estado concedia um pacote de incentivos para aumentar a produtividade das atividades agrícolas e industriais sucroalcooleiras. Mais informações sobre esses programas, consultar Ramos (1983).

governo foram os incentivos ao produtor, através de financiamento agrícola e industrial e a garantia de compra do álcool pelo IAA. Durante a segunda fase do programa, reforçou-se o apoio estatal, com medidas voltadas para estimular o consumo do álcool hidratado⁶. Portanto, era o Estado quem concedia recursos financeiros aos atores sucroalcooleiros, principalmente aos industriais paulistas.

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

Acontecimentos nessa época, entretanto, contribuíram para o enfraquecimento político e perda do poder de regulação do IAA: a) com a produção de álcool dando-se em destilarias anexas, as usinas reduziram a produção e exportação de açúcar, esgotando os recursos do Fundo Especial de Exportações (FEE), que financiavam as atividades do IAA; b) como a abrangência do setor passou a ser maior, tratando agora de questões energéticas, foram criadas novas agências governamentais - abertas aos novos interesses - tornando o IAA obsoleto (BELIK, 1992, p. 169); c) em função das pressões da COPERSUCAR contra a estigmatização completa do álcool, e da falta de recursos e infra-estrutura do IAA para dar conta do escoamento desse produto, o IAA perdeu o monopólio de comercialização do álcool; d) finalmente, a coordenação do Proálcool ficou a cargo de uma Comissão Interminis-

terial Permanente (composta por representantes de vários ministérios), saindo o IAA enfraquecido.

Portanto, com o esgotamento de seus recursos financeiros (via FEE) e políticos (redução do poder de aglutinar e representar os industriais e os fornecedores), o único recurso de poder que restou ao IAA foi o tecnológico, ou o de conhecer a técnica produtiva da cana e de seus subprodutos, acumulado durante os 50 anos.

Embora, num primeiro momento, o Estado tenha autorizado somente a instalação de destilarias anexas (voltadas para a produção do álcool anidro), o medo do governo de não atingir a meta de produção de álcool fez com que liberasse a instalação de destilarias autônomas em 1975, produzindo, principalmente, álcool hidratado. Para representar os interesses das destilarias autônomas que estavam surgindo foi criada, em 1975, a Sociedade dos Produtores de Álcool de São Paulo (SOPRAL). Esta entidade nasceu com considerável poder de aglutinação e representação, já que englobava também algumas usinas relevantes que se desligaram da COPERSUCAR, como é o caso da Vale do Rosário, Esther, Nova América, Santa Eliza, Santa Lydia, Maluf, Maracaí, Itaquara e São Bento, além de destilarias de outros estados. A SOPRAL detinha cerca de 30% da produção paulista de cana e possuía canais próprios de representação junto ao governo e suas agências, principalmente junto à Assessoria Técnica da Comissão Nacional de Energia e junto à Câmara de Comércio Exterior (CACEX).

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

Quanto à representação dos fornecedores de cana, até meados da década de 70, era a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP) que ocupava o espaço de interlocutora no âmbito do IAA, através da recém-criada Comissão Técnica da Cana-de-Açúcar. Conforme argumenta Rodrigues (1995, p. 98), a criação das Comissões Técnicas foi fundamental para a sobrevivência da FAESP, pois foi

⁶Dentre estas medidas podia-se destacar: 1) a redução na paridade álcool - gasolina; 2) a garantia de que o preço máximo do álcool seria de 36% do preço da gasolina; 3) abatimento de 50% na Taxa Rodoviária Única; 4) isenção de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para táxis movidos a álcool (recurso constitucional); 5) abatimento de 5% no IPI para carros a álcool e a isenção de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços) e do Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos (também são recursos constitucionais).

a única maneira de mantê-la vinculada a agricultores e a seus interesses específicos, isto é, vinculada a alguma rede de poder agroindustrial constituída. Entretanto, a estreita vinculação das Comissões Técnicas com a diretoria da FAESP, que mantinha o discurso de defesa do produtor rural como um todo, acabou impedindo a renovação e a dinamização dessas novas entidades e a efetiva representação dos interesses dos fornecedores paulistas de cana.

Diante do restrito poder de representação “real” da CT FAESP, surgiu, em 1976, a ORPLANA, intensificando a interação estratégica entre os atores produtivos. A organização nasceu aglutinando pouco mais de 50% dos fornecedores paulistas de cana, antes representados por associações regionais dispersas pelo Estado de São Paulo. Em consequência das dificuldades iniciais de aglutinação, a ORPLANA nasceu com recursos financeiros e políticos bastante reduzidos.

Funcionando como um interlocutor centralizado, o objetivo da ORPLANA era facilitar o contato com os órgãos governamentais. Entretanto, o aparecimento dessa organização de interesses específica no Estado de São Paulo não representou a queda instantânea da representação formal da FAESP. Durante os anos 70s e início dos 80s, houve uma acomodação entre a CT Faesp e a ORPLANA. A primeira associação - ainda com habilidades de articulação institucional direta e indireta no âmbito do IAA - facilitava a representatividade da segunda, em troca de garantia de sobrevivência formal. Além disso, a CT FAESP era dependente da ORPLANA quanto ao acompanhamento dos preços do açúcar e do álcool, pois era a entidade privada quem estimava os custos de produção para confrontá-los com os dados oficiais da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A ORPLANA⁷ era uma organização reconhecida pelo Estado, já que interessava a este ator uma organização mais centralizada para discutir os interesses dos canavicultores paulistas. O *status* público concedido a esta associação de fornecedores confe-

ria-lhe significativa reputação e poder de representação (um recurso político significativo), sendo chamada praticamente em todas as reuniões ou fóruns de discussões promovidos pelo Estado. A organização possuía representantes junto ao Conselho Deliberativo do IAA e junto à Superintendência Regional do IAA, órgãos, até meados da década de 1970, responsáveis pela formulação das políticas sucroalcooleiras. Entretanto, a ausência de recursos organizacionais, tecnológicos, constitucionais e, sobretudo, financeiros, impediam o fortalecimento do poder de negociação dessa associação. Por outro lado, o grande número de fornecedores paulistas, a heterogeneidade existente entre eles em termos de porte, estrutura produtiva e de interesses, somados à dispersão geográfica da categoria e ao fato de não possuírem um destino alternativo para seu produto, faziam da ORPLANA uma associação que limitava-se a reivindicar o cumprimento da legislação e a discutir com o Estado as divergências nos custos de produção da cana, à semelhança da CT Cana da FAESP.

No quadro 3 é possível verificar os principais recursos de poder controlados pelos atores sucroalcooleiros paulistas naquele período:

A partir da segunda metade dos anos 80s, a crise fiscal do Estado levou à escassez de recursos públicos para manter o PROÁLCOOL. A falta de crédito e a desativação gradativa de todo o sistema de apoio estatal ao setor dificultaram a situação de muitos produtores agrícolas e industriais, intensificando a desagregação de interesses dentro dos grupos sucroalcooleiros e entre eles.

A crise financeira e organizacional na rede sucroalcooleira paulista agravou-se ainda mais em 1989, quando o desabastecimento de álcool combustível abalou a confiança do consumidor, reduzindo drasticamente a demanda por carros a álcool, afetando as reputações dos atores individuais e coletivos sucroalcooleiros paulistas. A partir de então, a Copersucar e a Associação dos Usineiros enfraqueceram-se ainda mais, perdendo as empresas mais fracas e menos eficientes, que entraram em bancarrota. A SOPRAL também enfraqueceu no final dos anos 80s, devido à emergência de interesses regionais

⁷Em 1988 a ORPLANA possuía dezessete associações filiadas, representando a quase totalidade delas.

Quadro 3 - Recursos de Poder dos Principais Atores Sucroalcooleiros na Rede Paulista durante o Proálcool

Ator	ESTADO e agências públicas
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - concede <i>status</i> público (recurso político); - oferta subsídios, isenções tarifárias, empréstimos e infra-estrutura de pesquisa (recursos financeiros e organizacionais); - possui recursos financeiros elevados; - elevado poder de regulação
Ator	INSTITUTO DO AÇÚCAR E DO ALCOOL (IAA)
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - esgotamento dos recursos financeiros com a redução nas exportações de açúcar; - enfraquecimento dos recursos políticos, pois perde poder de representar os produtores (prescindido pela Copersucar) e o <i>status</i> público de negociador ; - possui recurso de informação, em função do conhecimento na produção de açúcar e álcool
Ator	INDUSTRIAIS
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - recursos financeiros: créditos públicos; subsídios; postergação de pagamentos; subsídio de juros nos empréstimos; amplos prazos de carências; elevada demanda por carros a álcool; - recursos tecnológicos: conhecimento adquirido na produção de açúcar e álcool e tecnologia de processos; - recursos organizacionais: infra-estrutura de pesquisa (Centro Tecnológico da Copersucar); concentração técnica e econômica da produção (grandes grupos econômicos); integração para frente (comercialização do açúcar) e para trás (agricultura); controle do mercado interno e externo; proximidade de fornecedores e consumidores; condições climáticas e de logística favoráveis; - recursos políticos: Copersucar aglutina cerca de 70% das unidades industriais paulistas e a Sopral os 30% restantes; as associações possuem legitimidade, reputação e <i>status</i> público, o que lhes confere poder de representação.
Ator	PRODUTORES - CT CANA FAESP
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - recursos financeiros consideráveis, já que a filiação é compulsória; - recursos políticos limitados, pois a heterogeneidade de tipos e interesses e a dispersão geográfica impedem a aglutinação; não possui a representação "real" dos produtores de cana.
Ator	PRODUTORES - ORPLANA
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - não possui recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais relevantes; - recursos políticos limitados: detém poder de representação considerável porque possui <i>status</i> público, mas a dificuldade de aglutinar diferentes tipos de atores, em grande número e com interesses heterogêneos enfraquece seu poder político (poder de representação)
Ator	ANFAVEA
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - recursos financeiros diretos relevantes, pois são multinacionais; - recursos tecnológicos: detém tecnologia de processos; - recursos organizacionais: concentração industrial; - recursos políticos: elevado poder de aglutinação em função da homogeneidade de tipos de interesse e forte representação, em função do <i>status</i> público e da reputação que possui.
Ator	INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTOS PARA USINAS E DESTILARIAS
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - recursos financeiros diretos relevantes: detém 90% do mercado nacional de máquinas e equipamentos para usinas e destilarias; - recursos tecnológicos: tecnologia de processos e de produtos; - recursos organizacionais: concentração industrial (são basicamente três empresas); - recursos políticos potencializados pela aglutinação de seus membros e pela representação conferida pelo <i>status</i> atribuído pelo Estado.

Fonte: Elaborado com base em consulta a dados secundários.

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

O quadro 4 apresenta as principais características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista no período entre 1975 e 1989.

Utilizando como base a tipologia apresentada por Van Waarden (1992), é possível apontar que, entre 1975 e 1989 (período de funcionamento do PROÁLCOOL), formou-se uma rede de poder no setor sucroalcooleiro paulista com as características apresentadas a seguir. O Estado e suas agências tinham grande autonomia, em função do regime autoritário da época, dos recursos de poder que possuía e da forte legitimação, fatores que lhe permitiam dominar a distribuição desses recursos entre os atores privados (principalmente os recursos financeiros, tecnológicos e políticos) e a elaboração e implementação da política pública. Desse modo, era o Estado quem estabelecia as regras do jogo, regulando com certo poder a rede sucroalcooleira paulista.

Esse elevado poder de coordenação estatal reduziu a participação e a atuação dos grupos privados na elaboração e, principalmente, na implementação da política sucroalcooleira. Entretanto, atores com recursos de poder relevantes e com elevada capacidade de negociação, como é o caso dos industriais paulistas representados pela COPERSUCAR, conseguiram ter acesso aos centros de decisão.

Os grupos de interesses privados (industriais, fornecedores de cana, produtores de automóveis e de destilarias) eram reconhecidos pelo Estado, que

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

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

Apesar da crise fiscal do Estado ter reduzido sua capacidade de regulação já nos anos 80s, e da extinção do IAA em 1990, só em 1999 ocorreu a desregulamentação total do setor sucroalcooleiro, com a liberação dos preços da cana, do álcool hidratado e do açúcar cristal *standart*. As dificuldades de equilibrar as questões econômicas, ambientais e sociais envolvidas na desregulamentação do setor explicam o fato desse processo ter sido lento e gradual (MORAES, 2000).

Além da crise fiscal, a abertura comercial, a globalização e o novo caráter liberalizante da Constituição de 88 perturbaram o funcionamento do Estado, reformulando seu papel e redefinindo suas relações com os atores privados. Diante destes acontecimentos, a capacidade do Estado em resolver problemas tornou-se fragmentada em setores, com competências e com recursos limitados.

Neste contexto, as interações entre os atores privados (via associações de interesses) foram inten-

Quadro 4 - Características da Rede de Poder Agroindustrial Sucroalcooleira Paulista entre 1975 e 1989

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

Fonte: Elaborado com base em consulta a dados secundários.

sificadas, visando ampliar a participação no processo político. Por outro lado, a busca por recursos de poder torna-se ainda mais crucial, pois no novo ambiente de livre mercado, onde surgem novas tecnologias, cresce o processo de fusões e aquisições e novos produtos emergem, estes recursos passam a determinar a posição de uma empresa sobre a outra, influenciando o processo de concorrência.

Todos estes fatores desencadeiam uma nova

forma de governança nos anos 90s, modificando a estrutura de oportunidades produtiva e organizacional e as relações de poder na agroindústria sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo.

No âmbito produtivo, a desregulamentação do setor chega ao auge do debate sobre a busca pela eficiência de mercado, tanto para os industriais quanto para os fornecedores. Com o fim das políticas de sustentação setorial, o objetivo dos atores

produtivos passa a ser reduzir custos (de produção e transação), diferenciar seus produtos e, em alguns casos, diversificar sua produção. Nesse sentido, inovações nos sistemas logísticos para a transferência da cana no campo têm sido adotadas, atreladas à mecanização do plantio e do corte da cana de açúcar. Nas unidades de produção industrial, a automação no controle de processos busca a uniformidade do produto e o aumento da produtividade da capacidade instalada. Mudanças nas formas de gestão também são verificadas, com ênfase nos processos ao invés da ênfase nas estruturas funcionais. Com o fim do crédito rural a juros negativos, as usinas desenvolveram formas de financiamento diversificadas, integrando-se às transnacionais do setor alimentício (ASSUMPÇÃO, 2001).

Entretanto, é no âmbito organizacional que ocorrem as principais mudanças na década de 1990. Com o afastamento do Estado da regulação do setor sucroalcooleiro, as organizações de interesses são obrigadas a se reformular, redefinindo suas metas e suas formas de organização e atuação. Novas demandas são colocadas pelos membros das associações, devido ao fim do aparato de sustentação estatal até então vigente, que garantia a realização de lucros ao setor.

É neste contexto que, em 1997, surge a UNICA. A UNICA foi uma tentativa de unificar as ações dos industriais paulistas para lidar com o novo ambiente desregulamentado e de solucionar o problema da representação heterogênea⁸, que enfraquecia o poder de negociação dessa categoria. Num primeiro momento esses objetivos foram alcançados, já que a entidade nasce aglutinando 121 das 133 unidades industriais existentes em São Paulo (MORAES, 2000, p. 97). Contudo, à medida que o setor caminhava para a liberação total, aumentava a divergência de interesses sobre o processo de desregulamentação entre algumas associadas da UNICA, enfraquecendo a capacidade de aglutinação dessa organização. As empresas mais eficientes, em termos de custos, defendiam o livre mercado (este é o grupo representa-

do pela COPERSUCAR). Já as empresas menos eficientes, e com maiores níveis de endividamento, lutavam pela manutenção da intervenção do Estado no setor. Em virtude dessa divergência de opiniões, algumas unidades de São Paulo se afastaram da UNICA⁹ e, juntamente com produtores de outros estados, criaram a Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool (CEPAAL).

Apesar das reivindicações da CEPAAL, o Estado promoveu a liberalização total do setor em 1999, efetivando os interesses da UNICA. Portanto, embora essa associação tenha perdido algumas filiadas, em função da heterogeneidade de interesses durante o processo de desregulamentação, seu poder de negociação foi fortalecido. Isso porque, esta entidade manteve os recursos de poder mais relevantes do setor, já que aglutina as unidades industriais com menor custo de produção, transação e maior produtividade, as mais integradas verticalmente e as unidades com maior controle sobre os mercados interno e externo. Por outro lado, a reputação dessa associação e seu *status* de negociadora, concedido pelo Estado manteve seu poder de representação junto ao Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA) - órgão estatal que recebeu as demandas do setor a partir de 1997.

O quadro 5 resume os recursos de poder dos principais atores da rede sucroalcooleira localizada no Estado de São Paulo pós-desregulamentação do setor. Para isso, foram realizadas entrevistas com as principais associações do setor e com alguns industriais.

Na categoria dos fornecedores paulistas de cana ocorreu um movimento inverso das unidades industriais. Isto é, conforme o setor caminhava para a liberalização, mais associações regionais foram aderindo a ORPLANA, como é o caso das associações de Bebedouro, Chavantes, Novo Horizonte, Ourinhos, Orindiúva e Sertãozinho. A adesão da Associação de Sertãozinho em 1999 - a maior organização de fornecedores do mundo - foi a grande conquista da ORPLANA, elevando significativamente seu poder de aglutinação e de representação. Entretanto, a ORPLANA continua dispondo de poucos recursos fi-

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

⁹Cerca de 35 unidades industriais se afastaram da UNICA.

Quadro 5 - Recursos de Poder dos Atores Sucroalcooleiros Paulistas a partir da Década de 1990

Ator	ESTADO (representado pelos ministros que compõem o CIMA)
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - concede <i>status</i> público (recurso político); - recursos financeiros escassos, deixando de oferecer incentivos materiais e financeiros aos atores privados; - perda do poder de regulação.
Ator	INDUSTRIAIS (AIAA, que se transformou em UNICA)
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - recursos financeiros: crescimento da produção de cana, açúcar e álcool, ganho de produtividade agrícola e industrial, redução nos custos de produção e transação, aumento das exportações de açúcar, desenvolvimento de mercados futuros proporcionando alternativa de financiamento, integração com multinacionais alimentícias em busca de fontes de financiamento e elevada demanda para o açúcar líquido e invertido; - recursos tecnológicos: emprego de tecnologias agrícolas (melhores tratos culturais e uso de variedades mais adequadas), mecanização do plantio e colheita, automação industrial dando maior estabilidade, padronização e eficiência no processo, intensificação de manutenções, investimentos em P&D e controle de processos etc.; - recursos organizacionais: infra-estrutura de pesquisa (CTC), concentração técnica e de capitais, integração para frente e para trás, proximidade de fornecedores e consumidores, terceirização de atividades de plantio e transporte, maior aproveitamento de subprodutos, agregação de valor via diferenciação do produto, formação de <i>pools</i> de comercialização de açúcar e álcool, fixação de contratos de fornecimento (CONSECANA), novas formas de gestão visando integração das áreas agrícola e industrial e melhor organização do trabalho; - recursos políticos: aglutina cerca de 75% das indústrias paulistas; a organização tem legitimidade, reputação e <i>status</i> público, o que lhe confere poder de representação considerável junto aos órgãos estatais.
Ator	PRODUTORES (ORPLANA)
Principais recursos de poder	<ul style="list-style-type: none"> - continua não possuindo recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais diretos. Com a crise fiscal do Estado, não conta mais com recursos e financiamentos públicos. - recurso político: continua com poder de representação considerável porque possui <i>status</i> público.

Fonte: Elaborado a partir de dados colhidos em pesquisa de campo e consulta a fontes secundárias de dados.

nanceiros, tecnológicos, jurídicos e constitucionais, pois ainda representa o elo mais fraco da rede de poder sucroalcooleira paulista. Aliás, com a crise fiscal do Estado e sua incapacidade de distribuir recursos, os fornecedores de algumas regiões do estado tornam-se dependentes das condições impostas pelo segmento industrial.

A partir do momento em que o Estado deixa de definir regras que conduzam as relações de poder, o que ocorre é uma intensificação da articulação dentro do grupo dos industriais e, entre os industriais e os fornecedores de cana, por intermédio das associações de representação de interesses. Essa maior interação estratégica começa a delinear um novo modo de governança, onde os atores coletivos privados sucroalcooleiros se aproximam para realizar arranjos específicos. A criação do CONSECANA em 1998 evidencia esse movimento.

Diante da liberação dos preços da cana pelo governo, foi criado em 1998 o CONSECANA, um siste-

ma desenvolvido, em conjunto, pela ORPLANA e pela UNICA com o objetivo de estabelecer uma nova forma de remuneração da matéria-prima e de apresentar regras mínimas para o relacionamento entre industriais e fornecedores. Nesse novo sistema, a base para o pagamento da cana continua sendo a pureza do caldo, contudo, os preços do açúcar e do álcool nos mercados interno e externo também são considerados (INFORMATIVO, 1998). O CONSECANA representa um arranjo institucional específico, ou seja, uma regra de interação setorial dos atores coletivos sucroalcooleiros paulistas, num contexto onde a integração tornou-se mais freqüente entre os representantes desse setor. Esse “concerto estratégico” tornou-se possível porque, tanto a UNICA quanto a ORPLANA, conseguiram reputação, legitimidade e, conseqüentemente, poder de aglutinar e representar de forma mais eficiente os interesses dos industriais e fornecedores.

As articulações ou interações estratégicas entre os industriais paulistas também se intensificaram

nos anos 90s, sobretudo nos períodos de crise de superoferta e de queda nos preços, fatos recorrentes ao longo desta década em função da falta de planejamento conjunto dos atores privados. A criação da Brasil Álcool (em janeiro/1999) e da Bolsa Brasileira de Álcool (em maio/1999) demonstram este movimento. Estas foram empresas formadas pela maioria dos produtores de álcool da região Centro-Sul com a finalidade de retirar do mercado o excedente do produto entre as safras 1997/98 e 1998/99. Estas iniciativas apontam para um crescimento nas articulações entre os industriais em busca de coordenação no setor, pois representaram a possibilidade de maior remuneração para as empresas (controle sobre recursos financeiros) e de maior poder de negociação frente aos demais atores da cadeia, como no caso das distribuidoras de combustíveis.

Constatando as vantagens trazidas por essas associações, os industriais paulistas, em conjunto com empresas de outros estados, formaram novos grupos de comercialização, com destaque para a Sociedade Comercializadora de Álcool (SCA), a Bioagência e a SOL na comercialização do álcool e a COPERSUCAR e a Crystalsev na comercialização do açúcar. Estes grupos também representam arranjos institucionais, onde atores que partilham dos mesmos interesses estabelecem regras de conduta interna que levam a uma mesma lógica de ação.

O quadro 6 apresenta as principais características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista neste período.

Verifica-se que uma nova concertação de interesses tem se formado em torno das relações entre os atores sucroalcooleiros paulistas após a década de noventa. Nesta rede, o Estado e suas agências não possuem autonomia, pois não dominam a distribuição dos recursos de poder. Os recursos mais relevantes eram controlados pelo setor privado, principalmente pelo segmento industrial, através da UNICA.

Nesta estrutura de governança, o que chama a atenção é a rigidez e a simbiose existente entre o governo (representado pelos dez ministros que compõem o CIMA e os parlamentares – deputados e se-

senadores) e os grupos de interesses privados (UNICA e ORPLANA). No intercâmbio político que se estabeleceu neste período, o Estado concedia aos grupos de interesse monopólio de representação, subvenções e acesso privilegiado a algumas decisões, que promoveram o desenvolvimento organizacional dos atores coletivos e incrementaram seu poder de negociação na rede, facilitando o acesso à formulação das políticas setoriais e a efetivação de seus interesses. Em troca, o Estado recebia legitimidade, informação e suporte político, o que incrementava sua capacidade de ação, ou seja, a eficácia de suas decisões.

Como se tratava de uma estrutura de governança bastante rígida, o acesso de outros atores ao processo de tomada de decisão era bastante difícil. Por isso, os limites da rede nesta fase eram fechados a outros interesses. A articulação dos atores era voluntária e as relações possuíam certa ordenação e estabilidade, já que havia simbiose e dependência entre eles. As negociações ocorriam de forma discreta - pela barganha horizontal - não por autoritarismo hierárquico, e os grupos tinham ações recíprocas e preferenciais. Uma parte era dependente dos recursos controlados pelas outras duas partes, sendo que existiam ganhos com o processo de troca e com o intercâmbio político. Havia uma orientação mútua e os benefícios eram divididos.

Com a desregulamentação do setor nos anos 90s, os industriais e os fornecedores paulistas de cana passaram a depender cada vez mais do apoio dos deputados e senadores. A aglutinação destes parlamentares representava uma possibilidade de ampliar o poder de negociação dos atores sucroalcooleiros frente aos ministros do conselho executivo do CIMA, facilitando a efetivação de seus interesses.

5 - DESAFIOS DA AUTOGESTÃO SUCROALCOOLEIRA PAULISTA

Foi possível constatar que uma nova concertação de interesses tem se formado em torno das relações entre os atores sucroalcooleiros paulistas a

Quadro 6 - Características da Rede de Poder Sucroalcooleira Paulista a partir da Década de 1990

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

Fonte: Elaborado a partir de dados colhidos em pesquisa de campo.

partir da década de 1990. Com o fim do intervencionismo estatal no setor, os principais atores produtivos da indústria e do fornecimento de cana tendem a encontrar-se mais articulados, principalmente quando as questões mais comuns do setor são discutidas junto ao governo, como a questão da eliminação das queimadas, a quebra do protecionismo externo ao açúcar brasileiro e a definição do papel do álcool na matriz energética nacional (MELLO, 2004).

Entretanto, ainda falta muito para a montagem de um mecanismo de autogestão efetivo. Fora

dos grupos de comercialização, a falta de maturidade ainda faz com que muitos agentes deixem de buscar um planejamento conjunto da oferta de matéria-prima, o que acaba se refletindo em superoferta de açúcar e de álcool e, conseqüentemente em queda de preços. Assim, uma maior coordenação setorial tem emergido nas épocas de crise, ou seja, quando os preços atingem patamares gravosos e afetam a rentabilidade do setor. Passado o temporal e retomada a fase de crescimento, alguns atores ainda demonstram incapacidade de manter o planejamento con-

junto, o que dificulta a construção da auto-gestão setorial.

É certo que o peso da intervenção estatal acumulado ao longo de 50 anos explica, em grande parte, essa dificuldade de coordenação, porém outros fatores organizacionais, como a heterogeneidade de interesses e recursos e a estrutura administrativa familiar, também contribuem para isso.

Mesmo com a desregulamentação estatal, ainda não há uma cristalização (*embeddedness*) de interesses mais amplos na rede política do setor que possam atingir todos ou uma grande parte dos atores envolvidos nesta agroindústria, fazendo-os entender a vantagem do ganho compartilhado frente ao ganho individual. Isso ocorre porque há um *enforcement*¹⁰ fraco no setor, ou seja, os principais atores produtivos desta rede agroindustrial têm demonstrado um baixo esforço para potencializar ou melhorar a governança sucroalcooleira paulista. Assim, as relações entre esses atores são pouco intensas e falta centralidade nas ações e decisões tomadas, comprometendo a coordenação nessa rede política.

É importante ressaltar, entretanto, que este fraco *enforcement* não é característica apenas desta agroindústria. No contexto dos anos 90s, onde o Estado perde em grande parte sua capacidade de regulação, o novo ambiente institucional passou a influenciar as relações com o Estado - associações de interesses privados, dentro de diversos setores produtivos.

Ao longo da história sucroalcooleira, houve momentos de um *enforcement* mais alto, principalmente em períodos de crise setorial, como na safra 1998/99, quando o Estado liberou os preços da cana e do álcool hidratado num momento de crise de superprodução e de preços reprimidos. A formação da Bolsa Brasileira de Álcool (BBA) e da Brasil Álcool evidenciaram essa tendência. Entretanto, não esquecendo a importância destas iniciativas privadas para assegurar a sustentabilidade e a tranquilidade do setor, passada a crise e recuperados os preços de mercado, muitos atores sucroalcooleiros ado-

taram estratégias de crescimento da capacidade produtiva de suas indústrias e colocaram em risco o suposto equilíbrio alcançado¹¹.

Recentemente, deu-se outro indicativo do fraco *enforcement* dos atores sucroalcooleiros paulistas. Diante da ameaça de falta de álcool hidratado durante os primeiros meses de 2003, os industriais firmaram um contrato com o governo para produzir 1,5 bilhão de litros a mais de álcool na safra 2003/04, com a antecipação, para abril/03, da produção de 600 milhões de litros. Desse volume, cerca de 70% eram de responsabilidade dos produtores do Estado de São Paulo, que inclui 75 usinas. Num primeiro momento, a adesão a este compromisso firmado com o governo não foi total. Até o presidente da UNICA esteve preocupado com a possibilidade do setor não cumprir o acordo, tendo feito um discurso duro aos usineiros durante uma feira agroindustrial realizada no oeste paulista¹². Para conseguir a adesão de mais produtores, o presidente da associação teve que "ameaçar" divulgar para a imprensa os nomes das usinas que não aderiram ao acordo alegando que, se o contrato não fosse cumprido, a credibilidade do setor estaria abalada para sempre, junto ao governo e a sociedade.

A falta do cumprimento total desse acordo redundou na falta de combustível, o preço do álcool nos postos de São Paulo subiu perto de 50% entre as primeiras semanas de janeiro e fevereiro, fazendo com que o governo convocasse as lideranças do setor para explicar por que o valor cobrado pelo combustível estava acima do patamar correspondente a 60% do preço da gasolina, conforme acordo, anterior firmado com o governo. Desta feita, o governo também ameaçou criar cotas de exportação de açúcar em represália aos altos preços do álcool. Poste-

¹⁰Esforço de cada ator para potencializar, melhorar a institucionalidade ou governança da rede (POWELL, 1990; GRANOVETTER, 1985 e PAULILLO, 2000).

¹¹Este *enforcement* baixo no setor é comprovado pelo fim da empresa Brasil Álcool no final da década de 90, pois quando os preços haviam se recuperado, os produtores que integravam esse *pool* de comercialização passaram a vender seus produtos diretamente ao mercado, em quantidades cada vez maiores, o que voltou a afetar o suposto equilíbrio no mercado do álcool (MORAES, 2000, p.100-101).

¹²Até o mês de março de 2003, a UNICA tinha recebido a adesão de poucas usinas que se comprometeram a produzir 250 milhões de litros, ou seja, apenas 63% do necessário.

riormente, devido à pressão do Estado, os produtores paulistas aceitaram fixar o preço do álcool em 60% do valor da gasolina.

Os industriais paulistas se defendem alegando que houve um grande aumento no consumo de álcool. Em metros cúbicos, o consumo do tipo anidro cresceu de 5,71% para 6,26% e do tipo hidratado de 4,41% para 4,88%, ou cerca de 1 bilhão de litros acima do consumo de 2001. Esse crescimento é explicado pelo aumento do consumo não-convencional, ou seja, pela conversão informal de carros a gasolina para álcool (maior uso do “rabo de galo”) e mistura de anidro à gasolina, além dos 25% previstos pela legislação. Não se pode desprezar, também, o aumento nas vendas de carros a álcool, que triplicaram em comparação à quantidade vendida em 2001.

Parte da categoria dos fornecedores paulistas de cana também hesitou em aderir ao contrato com o governo, pois a antecipação da safra implicava em colher a cana antes do tempo e, conseqüentemente, perder qualidade na matéria-prima.

Sabe-se da complexidade da orquestração desstes interesses, na qual a questão-chave é equacionar o fluxo da produção concentrada em seis meses para atender a um consumo relativamente estável entre os doze meses do ano. Por outro lado, o dinamismo dos investimentos em busca de economias de escala, a incorporação de avanços tecnológicos e o aprimoramento das práticas de gestão promovem um aumento irremediável na capacidade instalada. Por isso, a produção é freqüentemente superior à demanda. O fato da matéria-prima ser destinada à produção de açúcar ou de álcool também dificulta o gerenciamento e a administração a longo prazo. Assim, o desafio é promover o ajustamento entre incremento de oferta e capacidade de absorção da demanda em mercados com processos diferentes de formação de preços.

Neste desafio está a marcante heterogeneidade de interesses entre os dois segmentos produtivos que atuam consideravelmente na rede política sucroalcooleira paulista. De um lado, são mais de doze mil fornecedores de cana, com produção atomizada, negociando preços remuneradores para suas produ-

ções. De outro, cerca de 150 usinas que precisam escoar sua produção de álcool através de menos de uma dezena de canais de distribuição.

De acordo com a pesquisa de campo, o comportamento de baixo *enforcement* no setor está embutido em questões culturais¹³ que, quando perpetuadas na rede de relações, tornam-se também um recurso de poder, ou seja, um recurso simbólico que influenciará o processo de tomada de decisões dos atores sucroalcooleiros paulistas. Desse modo, os fatores culturais cristalizados na vida e na rotina dos industriais e dos fornecedores paulistas de cana ajudam a explicar o fato das ações desses agentes estarem mais voltadas para os interesses econômicos individuais do que para os interesses organizacionais coletivos do setor.

Aspectos como a administração familiar a que está submetida grande parte das usinas paulistas, a trajetória ampla dos industriais (educação, estrutura social, atividade profissional, crenças, instituições, valores espirituais, materiais transferidos etc.) e a própria rotina setorial, ou seja, os mais de 60 anos de ajuda e de protecionismo estatal sobre o setor, acabaram influenciando a capacidade cognitiva e o padrão de comportamento dos empresários sucroalcooleiros, fazendo com que o baixo *enforcement* permaneça. Em função destes aspectos, a adoção de estratégias conjuntas pelos atores da UNICA e da ORPLANA, a coordenação de longo prazo no setor e a construção da autogestão tornam-se mais difíceis de serem alcançadas.

Muitas empresas têm mudado o perfil de suas administrações para garantir maior eficiência, principalmente após a entrada de multinacionais no setor, desde o ano passado. A contratação de executivos para gerenciar os negócios é um sinal de que o setor quer mudar o estigma de herança familiar. A Copersucar, que reúne 30 usinas e destilarias paulistas, também iniciou seu processo de reestruturação organizacional, tendo contratado profissionais para as áreas comercial, de operações e administrativo-fi-

¹³Padrões de comportamento, crenças, instituições e outros valores característicos de uma sociedade (HOLANDA, 1975).

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

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

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

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, a agroindústria sucroalcooleira paulista foi estudada a partir do enfoque nas redes de poder. O emprego desta abordagem, que fornece uma perspectiva de análise mais ampla para os complexos agroindustriais brasileiros (PAULILLO, 2000), permitiu aprofundar o entendimento do processo de reestruturação sucroalcooleiro paulista, que

ocorreu a partir dos anos 90s.

Através de um estudo profundo das características dos principais atores que atuam na rede sucroalcooleira paulista (basicamente industriais e fornecedores de cana), de seus relacionamentos, da representação de seus interesses e da distribuição de recursos de poder entre eles, foi possível compreender o processo de interação institucional que se estabeleceu após a década de 1990, facilitando a análise da formação e desenvolvimento das políticas públicas sucroalcooleiras.

A análise das metamorfoses da rede política sucroalcooleira paulista apurou que, durante o período de intervenção estatal, particularmente durante o funcionamento do PROÁLCOOL (entre 1975 e 1989), aspectos como a elevada autonomia estatal, a ampla disponibilidade de recursos de poder nas mãos do Estado, a autoridade hierárquica desse ator contribuíram para a formação de uma rede bastante fechada nesse período. Os atores privados tinham participação restrita nesse período, mas articulavam-se estrategicamente para obter recursos e acesso aos centros de decisão. Nesse período, deu-se o fim da unicidade da ação coletiva dos industriais paulistas, e, na categoria dos fornecedores de cana, a representação passou da CT Cana da FAESP para a ORPLANA, que contava com maior reputação e legitimidade.

Contudo, com a crise fiscal e política do Estado brasileiro a partir dos anos 80s, que desencadeou o processo de desregulamentação do setor, a rede política sucroalcooleira paulista sofreu transformações. Os atores privados foram forçados a adaptarem-se a um novo ambiente institucional, reformulando seus interesses e suas estratégias de atuação. Este contexto configurou um novo modo de governança na agroindústria sucroalcooleira paulista, marcado pela existência de uma rede onde os interesses do Estado (agora com maior participação dos parlamentares), da UNICA e da ORPLANA foram orquestrados.

Na nova estrutura de governança, as interações entre os industriais e os fornecedores de cana paulistas tornaram-se mais intensas e freqüentes, o que ficou evidente através da criação do CONSECANA. As relações entre os próprios industriais também

intensificaram-se após a desregulamentação do setor, com a criação dos *pools* de comercialização de açúcar e de álcool.

Entretanto, tanto os industriais quanto os fornecedores paulistas de cana têm demonstrado um baixo esforço para potencializar ou melhorar o modo de governança sucroalcooleiro atual (baixo *enforcement*), comportamento que é explicado por fatores culturais cristalizados na vida e nas ações desses atores. Aspectos como a educação, estrutura social, família, instituições e a rotina setorial (os mais de sessenta anos de intervenção sobre o setor), promoveram vícios, sucessos e fracassos que influenciam o modo de pensar e de agir desses atores, dificultando a montagem de um mecanismo de governança mais estável no setor (sem flutuações nas pautas de interação dos atores em torno dos interesses que envolvem o setor).

LITERATURA CITADA

- ASSUMPTÃO, M. R. P. **A Liga do açúcar**: integração da cadeia produtiva do açúcar à rede de suprimento da indústria alimentícia. 2001. 298 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- BELIK, W. **Agroindústria processadora e política econômica**. 1992. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas.
- BELLUZZO, L. G. Poder e dinheiro. lições contemporâneas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 mar. 2002. Caderno Dinheiro, p. 2.
- BOURDIEU, P. **La distinction**: critique sociale du jugement. Paris: Les Éditions de Minuit, 1979.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 24. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1991. 248 p.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.
- HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, n. 49, p. 1-35, 1992.
- HOLANDA, A. B. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, 1975.
- INFORMATIVO ORPLANA, Piracicaba, 1998.
- MARSH, D.; RHODES, R. A. W. **Policy networks in British government**. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MELLO, F. O. T. **As metamorfoses da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista**: da regulação estatal para a desregulamentação. 2004. 175 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos.
- MORAES, M. A. F. D. **A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil**. Americana: Caminho Editorial, 2000. 238 p.
- PAULILLO, L. F. **Redes de poder & territórios produtivos**. São Carlos: Rima Editora, 2000. 189 p.
- POWELL, W. Neither market or hierarchy: network forms of organization. *Research in Organization Behavior*, v. 12, p. 295-336, 1990.
- RAMOS, P. **Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira do estado de São Paulo (1930 - 1982)**. 1983. 258 p. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração e Economia, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- RODRIGUES, V. L. G. S. **Organizações empresariais por produto**: os casos da cana-de açúcar e da laranja em São Paulo. 1995. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- SANTOS, M. H. C. **Política e políticas de uma energia alternativa**: o caso do Proálcool. Rio de Janeiro: Notrya, 1993. 352 p.
- SZMECSÁNYI, T. **O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930 - 1975)**. Campinas: Hucitec, 1979. 540 p.
- VAN WAARDEN, F. Dimensions and types of political networks. *European Journal of Political Research*, Netherlands, v. 21, p. 29-52, 1992.

Recebido em 15/09/2004. Liberado para publicação em 01/02/2005.