

REDES DE POLÍTICAS NO AGRONEGÓCIO NO ESTADO DE SÃO PAULO: FORMAS DE ORQUESTRAÇÃO DE INTERESSES PRODUTIVOS NOS COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS CITRÍCOLA E SUCROALCOOLEIRO

*Luiz Fernando de Oriani e PAULILLO**

*Luiz Manoel Camargo de Moraes ALMEIDA***

*Fabiana Ortiz Tanoue de MELLO****

RESUMO: O agronegócio se organiza em redes de políticas. Orquestrações das associações de interesses são importantes para revelar o campo da governança política agroindustrial que cresceu com as políticas agrícolas em nível corporativista no Brasil, isto é, sob a regulação estatal da agricultura brasileira nos anos 1960 e 1970, e que se transformaram em governanças mais plurais ou em redes coordenadas e orientadas por negócio, por produto agrícola ou setor agroindustrial. O presente artigo mostra, por meio dos estudos dos casos agroindustriais citrícola e sucroalcooleiro no estado de São Paulo no período 1964/2010, as transformações mais importantes nas duas redes de políticas mais importantes do agronegócio paulista, a partir do campo teórico do neoinstitucionalismo político.

PALAVRAS-CHAVE: Neoinstitucionalismo. Redes Políticas. Governança. Citricultura. Cana de açúcar.

* UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905 - dlfp@ufscar.br. <https://orcid.org/0000-0003-2627-7887>.

** UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. Campus Lagoa do Sino. Buri – SP – Brasil. 18245-970 - luizmanoel@ufscar.br. <https://orcid.org/0000-0003-3066-9170>.

*** FATEC-Lins – Faculdade de Tecnologia de Lins-SP. Lins – SP – Brasil. 16403-025 - manoel77@yahoo.com.br. <https://orcid.org/0000-0002-5550-5415>.

Introdução

A partir da década de 1960, o processo de modernização da agricultura brasileira resultou nas constituições dos complexos agroindustriais. Estes complexos foram organizados sob o padrão de regulação estatal na agropecuária brasileira e sob um padrão produtivo fordista e intensivo em capital. Esse retrato da dimensão tecnológica e produtiva é muito conhecido e contribuiu bastante para a compreensão do processo de modernização agrícola brasileiro, ancorado ao fundamental processo de integração do capital financeiro aos capitais agrário, industrial e comercial (DELGADO, 1985). Assim, a nova dinâmica da agricultura brasileira é, em grande parte, atribuída às dinâmicas dos complexos agroindustriais constituídas nos anos 1960 e 1970 (SILVA, 1996).

No estado de São Paulo, as faces mais representativas desse processo foram os complexos agroindustriais citrícola e sucroalcooleiro. Organizados sob uma política agrícola mais horizontal nos anos 1960 e 1970, que abarcava todos os setores da agricultura nacional e sob os mesmos instrumentos, como crédito rural a juros negativos, programas de preços mínimos, estoques reguladores, etc., os complexos agroindustriais brasileiros começaram a demandar e conquistar políticas agrícolas e agroindustriais mais específicas ou setoriais.

Desde então, esses complexos agroindustriais começaram a organizar redes de políticas muito adaptadas e convenientes para os interesses dos atores coletivos setoriais que as comandavam. Assim, se no plano da organização da produção a estratégia voltada para a padronização e a incorporação tecnológica foi definidora da nova dinâmica agroindustrial, na dimensão política foram as redes de políticas articuladas com as cadeias por produto (caracterizada como flexível e pluralista em sua estrutura de constituição) que moldaram o processo de consolidação dos complexos agroindustriais brasileiros.

Essas redes passaram a orquestrar as novas formas de dominação na agricultura moderna do Brasil, interferindo nas políticas setoriais agroindustriais, nas estratégias de comércio internacional, nas formas de organização do trabalho, no ritmo de inovação tecnológica e nas definições dos processos de concorrência entre as empresas. A organização em rede determinou modos de coordenação mais plurais e bem heterogêneos entre si, que encaixaram nos interesses dos grupos que dominaram os complexos agroindustriais, facilitando produzir em maior escala o que já era produzido em escala industrial. Nessa direção, também criar e aprimorar políticas agroindustriais cada vez mais específicas por complexo agroindustrial e fechadas nos

interesses dos atores coletivos que estavam inseridos nas redes de políticas por produto (como suco de laranja concentrado para exportação, açúcar, etanol, etc.).

Este artigo mostra os casos agroindustriais citrícola e sucroalcooleiro no estado de São Paulo no período 1964/2010 e apresenta as transformações mais importantes nas duas redes de políticas mais importantes do agronegócio paulista, a partir do campo teórico do neoinstitucionalismo político. Os principais determinantes políticos dessas transformações surgem das orquestrações ou governanças praticadas pelos atores coletivos produtivos que possuem recursos de poder importantes em cada complexo agroindustrial. Os casos tratados concentram-se no estado de São Paulo porque este possui a maior relevância econômica no Brasil e teve as primeiras constituições dos complexos agroindustriais no país. Os complexos sucroalcooleiro e citrícola sempre estiveram entre os mais relevantes nos planos dos investimentos realizados, na comercialização de interna e externa de produtos e também nas ações de Pesquisa & Desenvolvimento. As governanças políticas dos complexos agroindustriais sucroalcooleiro e citrícola serão tratadas, metodologicamente, pela abordagem teórica do institucionalismo político e das redes de políticas.

Este artigo está estruturado em 6 itens. Após essa introdução, o item 2 trata brevemente da abordagem teórica de redes de políticas. O item 3 apresenta evolução do modo de regulação na agricultura brasileira. O item 4 mostra a transformação da rede de política citrícola brasileira – localizada no estado de São Paulo e triângulo mineiro. O item 5 mostra a constituição e desenvolvimento da rede de política da agroindústria sucroalcooleira do estado de São Paulo, que posteriormente avançou para os estados vizinhos. O último item conclui com a consolidação deste modo de governança de perfil setorial e sua importância nos fortalecimentos para as arenas de construções de políticas citrícolas e sucroalcooleiras do sudeste do país.

Redes de políticas: uma contribuição relevante do neoinstitucionalismo político

No campo teórico do neoinstitucionalismo, a governança pode ser definida como uma forma de condução de uma organização humana mais ampla do que governo (com sua estrutura política territorial ou localizada), que visa a regulação de relações de coordenação e poder, sobretudo não comerciais.

A partir da adoção de um marco de análise neo-institucional, que incorpora características da linha histórica, e, recentemente, algumas contribuições pontuais do institucionalismo racional, a abordagem de redes de políticas visa compreender os

resultados do processo de interação estratégica entre os agentes públicos (Estado e suas agências) e privados (individuais ou coletivos) na formulação e implementação das políticas públicas.

O desenho, formulação e implantação da política pública são feitas por arranjos institucionais e proporcionados pelas organizações de interesses privados específicos, pelas agências públicas governamentais e as não governamentais. Esses arranjos estão cada vez mais dependentes do concerto social desses grupos e organizações de interesses, do que da regulação espontânea do mercado ou da regulação imposta pelo Estado. Isso porque o Estado e suas agências enfrentam dificuldade de legitimação e coordenação, transformando a regulação das redes em uma matéria vinculada à organização e à atuação dos grupos de interesses afetados (CAWSON, 1985). Por outro lado, a obtenção de *status* público pelas organizações de representação mais fortalecidas, faz com que esses atores coletivos ocupem o espaço dos demais interesses de um setor ou subsetor econômico (BELIK; PAULILLO; VIAN, 2012).

Em outras palavras, a rede seria o *locus* no qual podem ser elaboradas e administradas as políticas públicas, porque daí se gesta o processo de interação estratégica determinado pelas características dos atores, como a legitimidade, a reputação e a informação, e pelas características das conexões, como as regras e a intensidade da interação, o grau de envolvimento dos atores e segmentos, enfim, sua densidade institucional (DOWDING, 1995).

O estudo da ação pública a partir da abordagem de redes foca principalmente os atores coletivos e suas interações, considerando como fundamentais as relações estruturais entre as instituições políticas e não as relações interpessoais que se processam no interior das mesmas (NETO; PAULILLO, 2012). Por isso, a abordagem de redes de políticas públicas é um espectro da teoria neoinstitucional, pois considera que o comportamento dos atores não é o elemento central, mas está mediatizado pelas instituições onde se emoldura.

Quando os estudiosos das redes políticas consideram que o contexto em que atuam os atores (públicos e privados, individuais e coletivos) apresenta um conjunto de regras e normas que delimitam suas ações e afetam a elaboração das políticas públicas, incorporam-se aspectos da linha histórica. A ideia é de que as instituições afetam a gama de opções disponíveis ou válidas para os elaboradores das políticas, estabelecendo limites sobre o que alguns atores podem fazer, e habilitando outros atores a fazer coisas que não eram capazes de fazer (MARCH; OLSEN, 1993). Isto é, as regras do jogo governam as relações. Conforme observado por Navarro Yáñez (1999, p.14); “a análise de Redes Políticas se fundamenta nas ações adaptativas dos atores”. Isso abre espaço para categorias analíticas importantes, tanto para

compreender os posicionamentos dos atores, através de características individuais (como informação, reputação, legitimidade, agilidade, etc.), como também para caracterizar as relações em cada rede de política (como frequência, centralidade, coesão, etc.).

Considerações sobre as mudanças no padrão de regulação agrícola brasileiro no período 1964/2010

O processo de modernização da agricultura brasileira representou a transformação intensa do campo no plano produtivo a partir de 1964. A elevação notável da produção e os incrementos da produtividade na oferta agrícola são as características mais visíveis deste processo. Mas elas não são as únicas porque a transformação não se resume ao plano produtivo, estende-se ao plano político. A modernização agrícola no país representou a intensificação da intervenção do Estado no setor. Isso resultou na modificação da gestão das políticas públicas para o campo, já que o Estado passou a disciplinar todos os seus aspectos. O crédito rural a juros subsidiados foi o instrumento fundamental da política agrícola brasileira durante a etapa da regulação estatal.

O elemento chave para o entendimento dessa fase está na força política ou de alavancagem de recursos em mãos do Estado (BELIK, 1997). Este promoveu a modernização por meio da regulação total dos instrumentos de política agrícola. Foi um modo de regulação tomado como “intervenção ativa e consciente do Estado (...); em nível macroeconômico, temos uma política keynesiana de estabilização e, em nível setorial, a multiplicação das regulamentações” (BOYER, 1990, p.46).

Este movimento é caracterizado como um modo de regulação que tende a dizer não aos regulados (atividades e agentes). É como uma salvaguarda contraposta a possíveis desvios de metas regulatórias e das regras derivadas. É a regulação como controle, influência, persuasão ou apoio (MITNIK, 1989).

O crescimento agropecuário foi respaldado na sua articulação com a indústria de bens de produção agrícola e, posteriormente, com a agroindústria processadora. A nova fase da agropecuária nacional alterou intensamente a sua face (MARTINE, 1989). Com os crescentes incentivos fiscais e a importação de plantas obsoletas, internalizar o setor produtor de bens de produção agrícola seguiu os passos de implementação do setor de bens de produção industrial, e marcou o início do processo de constituição dos principais complexos agroindustriais no Brasil – mais intensamente na região centro-sul do país. Esse foi o resultado principal do sucesso

alcançado pela implementação da política de incentivos que financiava o agricultor a taxas negativas e pagava a indústria fornecedora à vista. O mesmo se deu com a absorção de fertilizantes e defensivos, que foram diretamente afetadas por uma política de substituições de importações acelerada (MARTINE, 1989).

O início da modernização regulada pelo Estado marcou duas situações: a) sinalizou o eventual esgotamento do modelo de crescimento extensivo da agricultura, dando lugar à discussão sobre o dilema entre as reformas estruturais ou a modernização conservadora e b) o começo das transformações tecnológicas aceleradas no campo. Assim, o vetor do dinamismo do setor agrário neste período teria sido a sua capacidade de incorporar tecnologia, viabilizada pelas políticas públicas de compensação ao setor agropecuário.

Os interesses do capital industrial e financeiro, com as primeiras articulações e objetivos em comum, estavam orientados para o rápido crescimento de segmentos específicos da agropecuária nacional. Eram os segmentos vinculados à oferta agrícola internacional ou integrados a algum complexo agroindustrial. Em alguns casos, eram segmentos da agropecuária apoiados por programas de modernização específicos. E os programas específicos surgiam porque as representações dos interesses setoriais estavam se organizando.

Os arranjos institucionais particulares de cada complexo agroindustrial foram se intensificando. Tanto que na segunda fase do processo de regulação, nos anos 1980, a grande transformação da agropecuária brasileira não foi no plano produtivo. Os resultados da modernização compulsória dos anos 1960 e 1970 haviam consolidado um novo patamar de produção e produtividade para a agricultura. No plano institucional é que ocorreu a grande transformação; as associações de interesses por produto foram se constituindo em torno das principais cadeias produtivas, ao mesmo tempo em que os recursos e a capacidade de intervenção do Estado começaram a se reduzir.

Assim, nesta nova fase, a mudança no padrão de intervenção estatal é o aspecto predominante. As articulações das agências públicas do Estado e as organizações de interesses privados de algumas cadeias produtivas caracterizaram a forma da autorregulação agroindustrial a partir do início dos anos 1980 (BELIK, 1997).

Os aspectos de ordem geral que explicam a passagem da fase de regulação estatal na agropecuária para a de auto regulação agroindustrial são os seguintes: a) a crise fiscal e política do Estado; b) a integração dos capitais financeiro, industrial, comercial e agrário; c) o avanço das corporações transnacionais agroalimentares e o surgimento de novas formas de financiamento e d) o amadurecimento organizacional dos principais complexos agroindustriais e suas redes políticas. O Quadro 1 sintetiza

os principais traços institucionais das fases de regulação estatal e de autorregulação na agropecuária brasileira.

Quadro 1 - Contexto institucional das fases de regulação estatal e de auto regulação agrícola no Brasil – 1960/2000

Traços	Etapa de Regulação Estatal			Etapa de Auto Regulação		
1. Contexto global	Criação de mercado para a indústria pesada, expansão da oferta de alimentos e modernização das propriedades agrícolas			Crise fiscal do Estado, consolidação dos CAIs e mundialização crescente, através da integração em fluxos tecnológicos e produtivos		
2. Tipo de política pública	Regulatória			Auto regulatória		
2.1. Orientação	Horizontal (agricultura)			Vertical, controle de preços e inflação		
2.2. Instrumentos	SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural (1965), PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (1973), Preços Mínimos, AGF – Aquisição do Governo Federal e EGF – Empréstimos do Governo Federal; Mercado Interno (CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento); Tecnologia (EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e EMBRATER. - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural)			Recursos vinculados ao orçamento do Tesouro e fiscal. Recursos externos ligados à movimentação financeira internacional.		
2.3. Demanda	Atores coletivos da agricultura em geral (CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, SRB – Sociedade Rural Brasileira, etc.)			Atores coletivos setoriais ou por produto.		
2.4. Sistema de decisão	Integrado			Fragmentado por produto e rede de política		
3. Estilo Político	Programado			Articulação de interesses		
3.1. Interesses: grau de acordo	Alto			Alto ou baixo, a depender da rede política que se constituiu.		
3.2. Incerteza: pautas de interação	Baixa			Alta		
4. Atores	<i>Estado</i>	<i>Indústria</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Estado</i>	<i>Indústria</i>	<i>Agricultura</i>
4.1. Interesses	Moderniza	Moderniza	Moderniza	Limitar déficit	Concentração	Fornecimento
4.2. Poder de representação	Concede	+	+	Concede	++	+*
4.3. Poder de aglutinação	++	++	-	+	++	-
4.4. Recursos e Tecnologia	++	++	-	+	++	-
4.5. Poder de negociação*	++	+	+	+	++	-
4.6. Pautas de interação	Via organismos institucionais estatais			Conexão específica por CAI		

Indicadores: ++ muito forte + forte - fraco. * Em algumas redes políticas agroindustriais mais adensadas.
Poder de negociação = f (poder de representação, poder de aglutinação, recursos e tecnologia)
Fonte: elaboração dos autores

Na direção do quadro de autorregulação setorial, a partir do início dos anos 1990, os complexos agroindustriais organizaram suas redes de políticas (PAULILLO, 2000). A identificação de estruturas de governança neocorporativistas em alguns complexos agroindustriais brasileiros, conforme mostraram Silva (1996), Ortega (1995), Belik (1992) e Belik, Paulillo e Vian (2012), foi o primeiro movimento de constituição de redes de interesses. Paulillo (2000) mostrou que outros modos de governança foram sendo construídos no Brasil desde os anos 1990 e que a abordagem de redes de políticas dá conta dessa heterogeneidade estrutural do agronegócio brasileiro, especialmente no sudoeste brasileiro. As características explicativas das redes (como tipos de interesses, número de participantes, frequência e continuidade da integração, distribuição dos recursos de poder etc.), por serem mais amplas, permitem avançar na compreensão da complexidade que toma a produção agroindustrial no Brasil, com suas formas de dominação e de efetivação de políticas públicas específicas por produto.

A rede de políticas do agronegócio citrícola brasileiro

A rede de política agroindustrial citrícola brasileira se fortaleceu a partir dos anos 1970. A industrialização da citricultura já começara e o parque industrial de suco concentrado formou-se rapidamente. No auge da regulação estatal da agropecuária do país, o governo federal promoveu a criação de uma arena regulatória citrícola, por meio de um comitê específico de exportação de sucos na Câmara de Comércio Exterior (CACEX) que, de um simples guichê de licenças para exportação, tornou-se o árbitro dos preços das caixas de laranja.

Neste período, a rede de poder citrícola brasileira foi corporativista, porque a representação específica dos interesses da citricultura (através da Associação Paulista de Citricultores (Associtrus), surgida em 1974) não ocupou o espaço deixado aberto pelo Estado, dominada pela representação formal da Comissão Técnica de citros da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP), sendo que um dos objetivos da FAESP era o de impedir o crescimento da representação da Associtrus, pois a existência das comissões técnicas era a única maneira de mantê-la vinculada aos agricultores e seus interesses específicos.

Na indústria, a Associação Brasileira das Indústrias de Sucos Cítricos (Abrassucos) surgiu fortalecida, desde o início representava 14 processadoras. A existência de poucos atores e a concentração industrial permitiu grande poder de aglutinação e de representação para a Abrassucos. Isso permitiu considerável poder de negociação para a indústria nos anos 1970, com elevados recursos organizacionais (a concentração do processamento e controle dos canais de comercialização, preocupando-se unicamente em baixar as barreiras tarifárias, a coordenação do controle de pragas e doenças no âmbito da CACEX, a instalação de centros de pesquisa no interior paulista para variedades de laranja para processamento etc.); financeiros (concessão de crédito estatal para a instalação do parque industrial, participação na determinação do preço das caixas de laranja); de informação (amplo acesso às informações setoriais junto à CACEX); e elevados recursos políticos (com poderes de aglutinação - as 14 empresas estavam associadas na Abrassucos - e de representação - a Abrassucos era o único ator coletivo industrial).

No final dos anos 1970, a estrutura corporativista se desmantelou. A primeira explicação é a da dificuldade de transformação da Comissão Técnica da FAESP em um fórum de defesa do citricultor, porque a direção geral dessa associação manteve o discurso da defesa do agricultor em geral - a necessidade de se pensar na agricultura como setor e não a inserção específica do campo em cada cadeia produtiva (RODRIGUES, 1995). Essa contradição interna da FAESP foi decisiva. Em segundo lugar, a aproximação entre os citricultores paulistas e uma associação de representação específica a Associação Brasileira de Citricultores (Associtrus) cresceu, na medida em que a indústria se organizava em uma associação de interesses.

Esse foi o começo da transformação institucional da rede de poder citrícola brasileira. Três fatos ocorridos em 1978 mostram que a constituição de uma rede mais estável e integrada era iminente. São eles: a) a Associtrus cresce e disputa a representação efetiva da citricultura com a FAESP, elevando seus recursos políticos (através das maiores capacidades de representação e de aglutinação); b) o Fundo Paulista para a Defesa da Citricultura (Fundecitrus) surge com um recurso financeiro relevante, sob o apoio do Estado, da indústria e dos citricultores, tendo como base o recolhimento de 1% sobre o preço da caixa de laranja negociada. Esse é um fundo guiado para a pesquisa e assistência técnica da citricultura e com orientação localizada, já que visa o estímulo da produção de laranja no cinturão paulista, com suas primeiras unidades em Bebedouro e Araraquara; c) a indústria desrespeita o preço da caixa de laranja estipulado pela CACEX para negociar com os citricultores e d) pela primeira vez, é discutida a responsabilidade do custo e da colheita da laranja entre as empresas e os produtores.

Esses fatos mostram que o mecanismo de governança citrícola começou a se modificar. O Estado ainda se manteve como coordenador da rede, porém enfraquecido, pois a crescente articulação entre os atores privados e o aumento do poder de representação da associação de interesses da citricultura significou o surgimento de uma nova interação econômica e política.

Os recursos de poder do Estado foram muito importantes para a consolidação da rede política citrícola nesse período. Recursos políticos (concedendo *status* público aos atores coletivos da citricultura), financeiros (estabelecendo crédito rural subsidiado), de informação (coordenando através da CACEX as principais discussões e fontes de informação sobre o estabelecimento de preços, controle de doenças, *lobbies* internacionais relativos a barreiras comerciais, etc.) e constitucional (mantendo regras de uma política agrícola centralizada e protetora à produção a montante e a jusante). Os citricultores detinham grande dependência para com o Estado, porque eles necessitavam de condições facilitadas de concessão de crédito para a realização de investimentos em suas propriedades e custeio para a produção de laranja. Grande parte dos citricultores não tinha recursos financeiros para a expansão produtiva, e o governo federal conseguiu amenizar este problema, até o início dos anos 1980, o crédito rural esteve subsidiado.

Entretanto, no início dos anos 1980, as reduções dos recursos financeiros e organizacionais do Estado foram decisivas para o surgimento de uma rede de poder mais integrada entre atores privados (coletivos e individuais). A crise fiscal levou à queda dos juros subsidiados do crédito rural em 1983 e à redução da capacidade de financiamento do Estado para o parque industrial citrícola. A queda da CACEX como arena de regulação e a redução da capacidade de inserção da FAESP nas tomadas de decisões da rede citrícola, completaram o processo de transformação.

A partir de 1985, as relações de poder entre os participantes da rede (citricultura e indústria) passaram a apresentar resultados de soma positiva, em que todos ganham. Isso se deu em poucos anos, logo após o estabelecimento do contrato-padrão, entre 1986 e 1989, em que os valores recebidos pelos produtores por caixa de laranja foram os maiores da história da rede citrícola brasileira - US\$ 3,23 em 1987, US\$ 3,73 em 1988 e US\$ 3,54 em 1989 (PAULILLO, 2002).

O Estado retirou-se gradualmente e a FAESP se manteve em papel secundário, pois era impossível conservar posições abertamente contrárias às da Associtrus e ignorar o seu poder de representação. A orquestração entre Associtrus e Abrassucos cresceu, com poderes de representação suficientes para os respectivos interesses de citricultores e processadores. A partir de 1984, o conflito de interesses entre as próprias empresas industriais tornou-se inevitável. A partir das dissidências entre elas,

surgiram a Associação Nacional da Indústria Cítrica (Anic), que passou a representar as empresas Citrusuco Paulista, Cargill Citrus, Bascitros Agroindustrial e Citropectina, e a Associação Brasileira dos Exportadores de Citrus (ABECitrus), responsável pelas empresas do grupo Cutrale. A elevação dos recursos financeiros e organizacionais das maiores empresas processadoras é a principal justificativa para a aceleração do conflito de interesses no próprio segmento, quando houve o rompimento da unicidade da ação coletiva industrial, a dissolução da Abrassucos e o surgimento das novas associações. As dissidências que originaram a Anic e, três anos mais tarde, a ABECitrus, ocorreram na fase de maior concentração industrial citrícola.

No caso da citricultura, as dissidências foram maiores. Os descontentamentos dos citricultores foram gerados pelo distanciamento da Associtrus e seu desprezo pelo enfoque estratégico localizado. Isso foi decisivo para a queda do poder de representação da Associtrus e o aparecimento de uma nova associação: a (Aciesp – Associação dos Citricultores do Estado de São Paulo), que representava os produtores das microrregiões de Araraquara e Bebedouro. Tanto que, em meados da década de 1980, a mudança estratégica da Associtrus empenhou esforços de instalação de delegacias regionais para aglutinar os produtores do território e gerar recursos de informação.

As duas associações passaram a privilegiar a questão da articulação dos citricultores nas microrregiões do território produtivo da laranja, ao relevar a tradição regional, a identificação de parte das cidades com o campo. Com este viés estratégico, a rede política se caracterizou por uma integração frequente, entre seus membros, com a padronização do preço da caixa de laranja (40,8 kg), a responsabilidade do transporte e da colheita, a manutenção dos organismos de apoio agrônomico e tecnológico. (MELLO; PAULILLO, 2010). Esses recursos possibilitaram o resultado positivo da interação nos primeiros anos do contrato-padrão (1985/1990).

O contrato padrão permitiu que as negociações fossem menos conflituosas, facilitando um movimento de redução dos custos de transação entre empresas processadoras e citricultores. Os resultados do contrato passaram a depender das atuações das associações de interesses, através de uma linguagem comum para a indústria e a citricultura. (PAULILLO, 2000).

As associações de interesses administraram os acordos, determinando a queda da representação formal da Faesp e a participação estatal na arbitragem dos preços. O grau de envolvimento dos atores e a velocidade da interação dos atores coletivos citrícolas foram consideráveis no período de vigência do contrato-padrão. A legitimidade e a reputação das associações representantes atingiram o grau mais elevado até hoje registrado.

Quadro 2 - Características da rede política agroindustrial citrícola paulista 1985/1990

1. Atores (além das agências estatais)	2. Características da rede política
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, a partir do contrato padrão
2.7. Amplitude de temas	Relativamente estreita
3. Estrutura	
3.1. Limites	Relativamente fechados a outros atores
3.5. Padrão de relação	Consulta horizontal
3.6. Centralidade	Média (indústria de suco e citricultura)
3.7. Estabilidade	Baixa, pois há divergências de interesses com a criação de novas associações coletivas dos industriais
5. Distribuição de poder	
5.1. Autonomia estatal	Alta até o contrato padrão
5.2. Dominação do Estado	Somente até o contrato padrão
5.3. Dominação do interesse privado	Após o contrato padrão

Fonte: elaborado a partir de dados da pesquisa de campo.

No caso dos citricultores, a Associtrus esperava elevar seus poderes de representação e de aglutinação porque os próprios produtores reconheciam os ganhos advindos do novo processo de negociação de caixas de laranja. No entanto, a elevação do poder de negociação da Associtrus não eliminou os fatores de debilidade estrutural da citricultura. A heterogeneidade de tipos, o número elevado de produtores e a dispersão na citricultura se mantiveram e abalaram, em poucos anos, o poder de negociação desta associação, que já enfrentava os problemas da disputa de interesses com a Aciesp. A Associtrus não conseguiu atingir a maioria das cidades citrícolas. A debilidade se manteve e o associativismo no campo se enfraqueceu. A partir de 1991, os citricultores começaram a deixar as associações porque imperaram o desânimo e a desconfiança na ação coletiva.

No caso industrial, a chegada do contrato-padrão somente favoreceu a consolidação do associativismo. A existência de poucas empresas, a concentração industrial e a homogeneidade de tipos foram os fatores de elevação do poder de negociação das processadoras (MELLO; PAULILLO, 2009).

Nos anos 1990, o contrato-padrão transformou-se em um instrumento estratégico das grandes processadoras, que o utilizaram como um termômetro do processo de negociação com os citricultores. O preço estipulado no contrato continuou sendo a referência para a realização da negociação, mas a maioria dos acordos entre produtores e processadoras registrou preços inferiores aos do contrato.

Com o desrespeito ao preço-referência do contrato-padrão a partir de 1991, com o fortalecimento industrial e a manutenção da debilidade estrutural da citricultura, a citricultura iniciou um processo de crise, cujo ápice foi de 1998 a 1999. Na rede, com as elevações dos recursos financeiros, tecnológicos, organizacionais e políticos das 5 maiores empresas processadoras e a queda dos recursos políticos (poderes de representação e aglutinação) das associações de representação dos citricultores, os resultados de soma não zero (ambos ganham) desapareceram.

A partir de 1991, surgiram indignações de grande parcela dos produtores de laranja quanto ao cumprimento do contrato e as primeiras tentativas de reivindicação, marcando o início da crise da rede citrícola. São eles: 1) a consideração das despesas de alíquotas e fretes referentes unicamente ao mercado norte-americano, no qual as taxas são muito elevadas, o principal comprador nessa época era a Comunidade Europeia e a cotação da Bolsa de Nova Iorque era a única levada em consideração para calcular o preço; 2) os produtores reivindicavam que a taxa de rendimento (caixas de laranja/tonelada de suco) fosse reduzido para a base de cálculo de 250 caixas/tonelada, e não 260 caixas/tonelada estabelecidas pelas indústrias no contrato-padrão; 3) havia sérios desacordos sobre a questão da remuneração da produção e comercialização. Além do mais, os pequenos produtores acusavam as empresas de burlar o contrato-padrão, oferecendo maior preço para os grandes produtores (BOUROLLEC; PAULILLO, 2010).

As regras de interação não foram mais respeitadas porque a) as reputações de Associtrus e Aciesp caíram e a legitimidade da representação dos citricultores tornou-se duvidosa, logo, perderam poder de negociação; b) a heterogeneidade de interesses elevou-se, porque uma parcela dos produtores aceitou o acordo individual com algumas empresas, desrespeitando o acordo estabelecido pelos atores coletivos; c) os recursos organizacionais e financeiros da indústria processadora cresceram e a reputação e legitimidade da ABECitrus foram mantidas, o que propiciou uma agenda de atuação controlada pela indústria de suco. Assim, seu poder de negociação se manteve, com a homogeneidade de tipos e interesses, o número reduzido de empresas e a concentração industrial.

Esses fatores foram decisivos para a extinção do contrato-padrão em 1994, que produziu dois resultados importantes: a) promoveu a perda dos poderes de

representação e aglutinação das associações da citricultura, porque os produtores somente se interessaram pelo associativismo para a resolução da questão do preço estipulado no contrato-padrão; b) manteve os poderes de representação e de aglutinação da ABECitrus, porque a negociação individual do fornecimento de laranja favoreceu as empresas processadoras, que reforçaram a reputação de sua associação. Assim, o poder de negociação da ABECitrus foi mantido, mesmo com a extinção do contrato, elevando a dominação industrial. Ao mesmo tempo, a debilidade estrutural da citricultura se elevou, porque a heterogeneidade de interesses e a dispersão estratégica dos produtores cresceram de forma considerável com a queda da reputação de suas associações de interesses.

A ação do Conselho de Administração de Defesa Econômica (CADE) foi um resultado da crise institucional citrícola. A quebra do contrato-padrão em 1991 acabou com o resultado de soma positiva (em que todos os envolvidos ganham). Os principais aspectos são: a) número de participantes: a exclusão da rede de poder citrícola chegou ao extremo, porque há apenas a ABECitrus ditando a agenda de atuação; b) tipo de interesses: a prevalência dos interesses econômicos industriais impede a presença de qualquer fator de mobilidade social na rede (como arranjos em parceria, intensificação da troca de informações etc.); c) frequência: com a redução da reputação e a duvidosa legitimidade das associações da citricultura, a interação não é de alta qualidade e o grau de envolvimento desses atores no processo de decisão é nulo. Além do mais, a determinação do CADE impediu a ocorrência da interação entre grupos e associações para o tratamento das matérias relacionadas à condutas comerciais (como preços, margens de lucro etc.) e/ou emissão de políticas; d) continuidade: com o fim do contrato-padrão deixaram de existir as avaliações persistentes entre ambos os lados, as conexões estratégicas são descontínuas; e) consenso: as avaliações persistentes são realizadas somente pelo ator coletivo industrial, que apresenta poder de negociação e habilidades diretas e indiretas para influenciar mudanças econômicas e políticas; f) distribuição de recursos: somente os participantes industriais apresentam recursos financeiros, jurídicos, organizacionais, políticos e de informação significativos; g) distribuição interna: somente as lideranças industriais deliberam estratégias; e) Poder: o resultado de soma não zero, no qual todos os atores envolvidos podem ganhar, deixou de persistir a partir de 1991.

Desde então, a rede de política citrícola no estado de São Paulo organizou-se de modo difuso e envolveu um conjunto de disputas entre indústria de suco e citricultores que não conseguiram promover qualquer orquestração. A tentativa de organizar um modelo de formação do preço da caixa de laranja, nos moldes do Consecitrus - Conselho dos Produtores e Exportadores de Suco de Laranja), foi tentada em alguns

momentos, porém, a disputa de interesses muito antagônicos e um conjunto de ajuizamentos de ações entre associações de representação de interesses de ambos os lados, impediu qualquer orquestração nova. O domínio industrial no estabelecimento individualizado do preço da caixa de laranja implodiu qualquer processo de orquestração em rede a partir de 1994, quando ocorreu o impedimento de negociações pelo CADE. Não houve qualquer avanço de orquestração setorial, apenas crescentes ajuizamentos de ações que impediram o andamento de qualquer iniciativa, mesmo do Consecitrus.

A rede de políticas do agronegócio sucroalcooleiro brasileiro

A intervenção estatal sobre o setor sucroalcooleiro foi intensa a partir da década de 1930 e intensificou-se ainda mais nas décadas de 1960 e 1970. No bojo das políticas da modernização da agricultura brasileira, algumas medidas foram adotadas pelo Estado no sentido de tornar a produção de açúcar de cana mais competitiva: em 1965, alterou-se a forma de estabelecer o preço da tonelada de cana. Esse preço foi desvinculado do preço do açúcar e do álcool e do rendimento industrial e passou a basear-se nos custos de produção da cana, mais uma parcela variável de acordo com o teor de sacarose (grau de pureza). Com essa medida, a qualidade da cana, do açúcar e o rendimento industrial poderiam ser melhorados.

Essa mudança beneficiou os industriais em detrimento dos fornecedores. Isso porque os primeiros conseguiam custos de produção da cana própria mais baixos que os custos da cana de fornecedores (RAMOS, 1983). Conforme o mesmo autor, essa medida representou o fim da figura do fornecedor idealizado no Estatuto da Lavoura Canavieira, deixando à sorte os pequenos e médios fornecedores.

Em 1971, o Estado concedeu um pacote de incentivos e benefícios para estimular a modernização, fusão, incorporação e realocação de usinas em todo país. Conforme Ramos (1983), através da geração de economias de escala e de economias externas, proporcionadas pela realocação das usinas em áreas de ecologia e de infraestrutura mais favoráveis, o Estado e os industriais efetivariam seus interesses, ou seja, ampliariam a capacidade de exportação do açúcar. Essas medidas foram financiadas com recursos do Fundo Especial de Exportação (FEE⁴²), em condições

⁴² O saldo desse fundo era formado pela diferença entre o preço conseguido nas exportações de açúcar e o preço pago aos produtores internos deste produto.

extremamente favoráveis para as empresas: juros subsidiados, 10 anos para pagar o empréstimo, 3 anos de carência e ausência de correção monetária.

Do lado dos fornecedores, o Estado também incentivou a incorporação de cotas às já existentes, assim como concedeu crédito para a expansão da área plantada e para a aquisição de fertilizantes. Em 1973, um decreto do governo reforçou e facilitou ainda mais a concentração de capitais (agrícola e comercial) no setor sucroalcooleiro, pois desvinculou as cotas de fornecimento do fundo agrícola (medida que vigorou desde o ELC). Para Ramos (1983), a vinculação da cota ao fundo agrícola, e não à pessoa do proprietário, foi o elemento fundamental para que os pequenos e médios fornecedores pudessem subsistir.

As atuações das organizações de interesses sucroalcooleiros nas décadas de 1960 e 1970 refletiram o movimento de conflito entre os usineiros e fornecedores de cana, em torno dessa concentração de terras e de capitais. As demandas dos grupos de interesses eram dirigidas ao Conselho Deliberativo do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), formado por membros das diversas organizações sucroalcooleiras, e este órgão intermediava os conflitos existentes. Como se tratava de uma rede política fortemente regulada pelo Estado, as organizações tinham condições de intervir para que seus interesses fossem executados, de forma a beneficiá-las (RODRIGUES, 1995).

Até então, a categoria dos usineiros paulistas tinha conseguido engajar o Estado na defesa de seus interesses particulares, em função, principalmente, dos recursos de poder que possuíam. A partir dos anos 1960 e 1970, o poder de negociação da Associação dos Usineiros de São Paulo eleva-se ainda mais. Parte em função da concentração industrial ocorrida, que facilitou a aglutinação de interesses, e parte devido à criação da Cooperativa dos Produtores de Açúcar do Estado de São Paulo (Copersucar). As duas organizações mantinham relações estreitas (com semelhança de presidentes e diretores), embora à primeira coubesse a representação política da classe e à segunda, a função comercial. Entretanto, a Copersucar facilitava a representação da Associação dos Usineiros, legitimando-a no âmbito do IAA.

Quanto à representação dos fornecedores de cana, era a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp) que ocupou o espaço de interlocutora no âmbito do IAA na década de 1960. Entretanto, como era uma organização de caráter geral (representando todo o empresariado rural), a Faesp não conseguia atender suficientemente às especificidades sucroalcooleiras, detendo apenas a representação formal da classe, delegada pelo poder público. Apesar de ter acesso a várias comissões e órgãos governamentais, a entidade não participava da elaboração da política agrícola. Era mais uma colaboradora do Estado que uma defensora dos interesses dos agricultores sucroalcooleiros (RODRIGUES, 1995).

Neste contexto, onde a representação formal da classe dos fornecedores era dada pela Comissão Técnica da Cana de Açúcar da Faesp (CT Faesp), a própria atuação do Estado estimulava o processo de articulação de interesses e troca de recursos de poder entre os atores sucroalcooleiros, dando origem a uma estrutura institucional corporativista. Esta estrutura era caracterizada pela presença de organizações gerais reconhecidas pelo Estado, que lhes concedia monopólio de representação, estrutura altamente formalizada, com fronteiras fechadas, elevada centralidade nas decisões nas mãos do IAA, relações altamente ordenadas e estáveis entre os atores (WAARDEN, 1992). Quando este quadro institucional foi modificado, ações governamentais como a criação do Planalsucar- Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar) - em 1970 e de várias estações agrônômicas para a pesquisa e desenvolvimento da cana em São Paulo, os incentivos às fusões e aquisições das usinas e das cotas de fornecimento e o estímulo à criação de organizações com representatividade específica por produto, acabaram por desencadear uma nova estrutura de governança sucroalcooleira paulista.

A criação da Organização dos Plantadores de Cana de São Paulo (Orplana), em 1976, evidenciou esse movimento. A organização surgiu com o objetivo de aglutinar os fornecedores de cana paulistas, antes representados por associações regionais dispersas pelo Estado de São Paulo.

De acordo com Rodrigues (1995), a atuação da Orplana junto ao governo era bastante restrita, similar à da CT Faesp, resumindo-se em reivindicar o cumprimento da legislação que regulamentava a relação entre os agentes sucroalcooleiros (como o Estatuto da Lavoura Canavieira).

Estes fatores apontavam para uma mudança na estrutura de governança sucroalcooleira. Entretanto, persistia a separação dos interesses das categorias de fornecedores (Orplana) e industriais (Associação dos Usineiros de SP), com intensificação dos conflitos entre estas categorias, após do advento do Programa Nacional do Álcool (Proálcool).

A década de 1970 marcou o período de maior intervenção estatal sobre o setor sucroalcooleiro brasileiro, com a formulação de uma política pública específica para este setor, o Proálcool. A elaboração dessa política resultou da articulação de interesses entre os principais atores produtivos sucroalcooleiros, ocupando o Estado (e suas agências) a posição central no processo decisório estabelecido neste período.

Embora o surgimento do Proálcool tenha marcado uma nova fase canavieira 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 – após 40 anos na regulação do setor – e a cisão de interesses dentro do grupo dos industriais paulistas.

O governo federal conseguiu atingir certos objetivos que lhe eram prioritários. Através do aumento da produção do álcool as importações de petróleo reduziram-se drasticamente, resolvendo o problema do *déficit* na balança de pagamentos brasileira, atendendo, portanto, aos anseios do governo, embora na década de 1980 o preço deste produto já tivesse voltado aos patamares normais. Os industriais continuaram a efetivar os seus interesses, na medida em que o Proálcool representou a abertura de um novo mercado para o setor, e o melhor, sem concorrência direta com outros países, num período de depressão das cotações do açúcar e de existência de capacidade produtiva ociosa. Como as políticas do Proálcool incentivaram grandes escalas de produção, a indústria de equipamentos para usinas e destilarias também se beneficiavam, especialmente as grandes empresas com capacidade de produzir grandes instalações. Além disso, o programa contribuiu para que o segmento de bens de capital sucroalcooleiro desenvolvesse sua própria tecnologia. Os interesses da indústria automobilística também acabaram atendidos através do Proálcool, uma vez que este programa representou a abertura de um novo mercado automotivo para o setor.

O advento do Programa Nacional do Álcool acabou expondo as contradições internas do setor sucroalcooleiro, na medida em que promoveu disputas entre as agências burocráticas pelo controle do programa e expôs conflitos quanto às questões de seu funcionamento. Enquanto o IAA defendia que a produção de álcool deveria dar-se em destilarias autônomas, localizadas fora das áreas açucareiras tradicionais, a Copersucar lutava pela modernização e ampliação das destilarias anexas já existentes e pela instalação de novas destilarias nas usinas que não as possuía (MORAES, 2000). Por trás da posição do IAA estava o interesse de evitar que as usinas desviassem a cana destinada à produção de açúcar para a produção de álcool, conforme sua conveniência. Com essa medida, o Instituto garantia a continuidade das exportações de açúcar e a receita do Fundo Especial de Exportação, sua principal fonte de recursos financeiros.

Outros acontecimentos, nesta época, contribuíram para o enfraquecimento político e perda de poder de regulação do IAA: a) com a produção de álcool dando-se em destilarias anexas, as usinas reduziram a produção e exportação de açúcar, esgotando os recursos do Fundo Especial de Exportações (FEE), que financiavam as atividades do IAA; b) como a abrangência do setor passou a ser maior, tratando agora de questões energéticas, foram criadas novas agências governamentais – abertas aos novos interesses – tornando o IAA obsoleto (BELIK, 1992); c) em função das pressões da Copersucar contra a estatização completa do álcool e da falta de recursos e

infraestrutura do IAA para dar conta do escoamento desse produto, o IAA perdeu o monopólio de comercialização do álcool; d) finalmente, a coordenação do Proálcool ficou a cargo de uma Comissão Interministerial Permanente (composta por representantes dos Ministérios da Fazenda, Agricultura, Indústria e Comércio, da Petrobrás e do Ministério das Minas e Energia), saindo o IAA enfraquecido.

A partir desse momento, o IAA ficou apenas com a responsabilidade de receber propostas de financiamento para modernização, ampliação ou instalação de destilarias e encaminhar ao Conselho Nacional do Álcool; estabelecer preços de paridade para o álcool carburante e para fins industriais; estabelecer as especificações técnicas para o álcool de qualquer origem e para o mel residual e receber inscrições de destilarias (MORAES, 2000).

Embora, num primeiro momento, o Estado tenha autorizado somente a instalação de destilarias anexas (voltadas principalmente para a produção do álcool anidro), o medo do governo de não atingir a meta de produção de álcool (que era de 3 bilhões de litros) fez com que liberasse a instalação de destilarias autônomas em 1975. Conforme dados apresentados por Belik (1992), em 1979, apenas 5% da produção de álcool vinha de destilarias autônomas, contra um percentual de 50% em 1988.

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 (do ponto de vista da produção) que se desligaram da Copersucar.

Outras associações regionais, consideradas como braços da Sopral, com baixa representatividade e fraco poder de aglutinação também surgiram no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, como é o caso da Associação das Destilarias Autônomas (ADA), da União das Destilarias Autônomas do Oeste Paulista (UDOP), da Cooperativa dos Produtores de Aguardente de Cana e Álcool do Estado de São Paulo (Copacesp), da Associação das Indústrias Sucroalcooleiras do Estado de São Paulo (Sucresp) e da Associação dos Independentes de São Paulo, todas representando os interesses das destilarias autônomas de álcool.

Assim, a criação do Proálcool representou uma mudança no ambiente organizacional privado, com o fim da unicidade da ação coletiva industrial. Até 1975, a Copersucar era a entidade que representava os interesses dos industriais paulistas, embora, em seus estatutos, os objetivos de atuação da organização fossem apenas comerciais. O fato é que a Copersucar e a Associação dos Usineiros de São Paulo (criada em 1932 para fazer a representação política da categoria) mantinham relações estreitas, com presidentes e diretores em comum, sendo que a Copersucar possuía

habilidade de articulação institucional no âmbito do IAA, o que facilitava sua capacidade de negociar e influenciar a realização das políticas sucroalcooleiras. Com o advento do Proálcool e da Sopral, os interesses dentro da rede de política sucroalcooleira paulista tornam-se heterogêneos e dispersos, pois a partir desse momento parte dos industriais defendia os interesses do álcool hidratado (principalmente as destilarias autônomas) e parte defendia os interesses do álcool anidro⁴³ e do açúcar (caso dos usineiros tradicionais pertencentes a Copersucar).

Quanto à representação dos fornecedores de cana, até meados da década de 1970, era a Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp) quem ocupava o espaço de interlocutora no âmbito do IAA⁴⁴, através da Comissão Técnica da Cana de Açúcar. Conforme argumenta Rodrigues (1995), a criação das Comissões Técnicas foi fundamental para a sobrevivência da Faesp, pois foi a única maneira de mantê-la vinculada a agricultores e a seus interesses específicos; isto é, vinculada a alguma rede de poder agroindustrial constituída, como a sucroalcooleira paulista. Apesar da CT Cana da Faesp ter, na época, acesso a várias comissões e órgãos governamentais e possuir *status* público concedido pelo Estado (um recurso político considerável), a entidade tinha pouca participação na elaboração da política setorial, algumas vezes era chamada somente no momento da implementação da política.

Nos anos 1970 e 1980, o papel da CT Cana resumiu-se a reivindicar ao governo o cumprimento da legislação que regulamentava a relação entre os agentes do setor, sobretudo a relação entre usineiros e fornecedores.

Diante do restrito poder de representação real da CT Faesp foi que surgiu a Orplana, intensificando a interação estratégica entre os atores produtivos. A organização nasceu aglutinando pouco mais de 50% dos fornecedores de cana paulistas, antes representados por associações regionais dispersas pelo Estado de São Paulo. 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).

O enfraquecimento da CT Faesp se deu, efetivamente, nos anos 1980, em função dos seguintes fatores: a) o fato da Comissão Técnica da Cana manter-se vinculada à Diretoria da Faesp – que mantinha o discurso de defesa do produtor rural

⁴³ Os filiados da Copersucar eram especialistas na produção do álcool anidro, enquanto as destilarias autônomas produziam o hidratado.

⁴⁴ Desde a década de 1930 o Estado torna legal o funcionamento de organizações de interesses de direito privado, mas só a partir de 1963 a Faesp se consolida como representante formal do empresariado rural paulista.

como um todo - impedia uma atuação autônoma dessa entidade, dificultando que constituísse uma representação real dos fornecedores de cana paulistas (RODRIGUES, 1995); b) o envolvimento da CT cana com questões políticas, muitas vezes evitando entrar em confronto direto com o governo, vai desgastando sua legitimidade; c) a crise fiscal do Estado, neste período, prejudicou o repasse de verbas oficiais para a organização, reduzindo sua capacidade de atuação, devido à perda de recursos financeiros; d) os fornecedores paulistas aproximaram-se mais da Orplana, que passou a ocupar o espaço de representação da categoria junto ao IAA.

A Orplana era uma organização reconhecida pelo Estado, pois, interessava a este ator uma organização mais centralizada para discutir os interesses dos canavicultores paulistas. O *status* público concedido a esta associação de fornecedores conferia-lhe significativa reputação e poder de representação (um recurso político significativo), sendo chamada praticamente em todas as reuniões ou fóruns de discussões promovidas pelo Estado. A organização possuía representantes junto ao Conselho Deliberativo do IAA e junto à Superintendência Regional do IAA, órgãos, até meados da década de 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 desta associação. Por outro lado, o grande número de fornecedores paulistas, a heterogeneidade existente entre eles em termos de porte, estrutura produtiva e de interesses, somados à dispersão geográfica da categoria e ao fato de não possuírem um destino alternativo para seu produto, faziam da Orplana uma associação que se limitava 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.

A partir da segunda metade dos anos 1980, 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.

Entre 1975 e 1989 (período de funcionamento do Proálcool), formou-se uma rede política em que o Estado e suas agências tinham grande autonomia, em função do regime autoritário da época, dos recursos de poder que possui e da forte legitimação, fatores que lhe permitiam dominar a distribuição de recursos de poder entre os atores privados (principalmente os recursos financeiros, tecnológicos e políticos) e a elaboração e implementação da política pública. Desse modo, era o Estado quem estabelecia as regras do jogo durante o período do Proálcool, regulando com certo poder a rede sucroalcooleira paulista.

Este elevado poder de coordenação estatal reduziu a participação e a atuação dos grupos privados na elaboração e, principalmente, na implementação da política sucroalcooleira. Entretanto, atores com recursos de poder relevantes e com elevada capacidade de negociação, como é o caso dos industriais paulistas representados pela Copersucar, conseguiam ter acesso aos centros de decisão. A vitória da Copersucar na luta contra o monopólio estatal da comercialização do álcool pelo IAA foi um exemplo da participação destes atores privados no resultado político. Outro exemplo ficou por conta do decreto estatal que autorizou a produção de álcool somente em destilarias anexas, efetivando os interesses da Copersucar. Durante as décadas de 1970 e 1980, o acesso aos centros de decisão dava-se pelas vias formais (através do Instituto do Açúcar e do Alcool), mas também através das vias informais, facilitando a participação de atores individuais e coletivos no resultado político.

Os grupos de interesses privados (industriais, fornecedores de cana, produtores de automóveis e de destilarias) eram reconhecidos pelo Estado, que lhes conferia *status* público. Os acessos aos centros de decisões davam-se mais em função deste *status* público conferido pelo Estado e dos recursos de poder controlados pelos atores privados (principalmente financeiros e organizacionais), do que através da habilidade efetiva que estes grupos tinham para representar um setor da sociedade.

Contudo, a partir de meados dos anos 1980, a reformulação de interesses dentro das organizações dos industriais paulistas (Copersucar e Sopral) levou a mudanças nas estratégias, nas lógicas de ação e nos fundamentos do intercâmbio, promovendo a reestruturação da rede de poder instalada durante o Proálcool. Algumas unidades industriais da Copersucar passaram a buscar canais de comercialização próprios para seu açúcar e, na Sopral, a heterogeneidade de tipos e interesses debilitou a representação dessa organização. O início da crise fiscal do Estado e o esgotamento dos recursos financeiros para o Programa acentuaram ainda mais as divergências entre os atores (públicos e privados), tornando as interações/negociações menos frequentes. O grupo dos industriais paulistas não mais avaliava e legitimava as ações e os resultados obtidos pelas associações coletivas, o que acabou promovendo uma flutuação significativa na orquestração de interesses. Estes aspectos indicam, apenas, o início do processo de transformação da estrutura de oportunidades e da rede de política sucroalcooleira paulista, onde a desregulamentação total do setor seria o ponto máximo.

O Estado, que até a década de 1980 operava na rede política sucroalcooleira, centralizando decisões estratégicas e distribuindo recursos de poder entre os demais atores privados, passou a buscar recursos (inclusive políticos), pois este deixou de ser o ator que centraliza as coordenações dos processos de orquestração de interesses e

recursos para ser mais um ator dentro dos arranjos institucionais estabelecidos. Nesse contexto, esgotou-se o modelo de intervenção baseado no antigo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e os atores privados (via associações de interesses) avançaram no processo de formulação das políticas públicas estabelecidas para o setor sucroalcooleiro. O quadro 3 caracteriza a rede política sucroalcooleira no estado de São Paulo entre 1975 e 1989.

Quadro 3 - Características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista entre 1975 e 1989

1. Atores (além das agências estatais)	2. Características da rede de poder
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
2.7. Amplitude de temas	Relativamente estreita
3. Estrutura	
3.1. Limites	Relativamente fechados a outros atores
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
5. Distribuição de poder	
5.1. Autonomia estatal	Alta
5.2. Dominação do Estado	Sim
5.3. Dominação do interesse privado	Não

Fonte: elaboração dos autores

Todos estes fatores desencadearam um processo de modificação da estrutura de governança sucroalcooleira estabelecida no estado de São Paulo, pautada na desregulamentação.

No âmbito produtivo, essa desregulamentação do setor chegou ao auge do debate sobre a busca pela eficiência de mercado, tanto para as usinas e destilarias quanto para os fornecedores. Com o fim das políticas de sustentação da cana, do açúcar e do álcool, ou seja, diante da eliminação dos mecanismos de controle da produção, garantia de preços e proibição da entrada de novas empresas, o objetivo dos

atores produtivos passou a ser o de reduzir os custos de produção e de transação, diferenciar seus produtos e, em alguns casos, diversificar sua produção. No âmbito financeiro, com o fim do crédito rural a juros negativos, os atores produtivos passaram a desenvolver formas de financiamento e sistemas de apoio diversificados, como é o caso da integração de usinas com as transnacionais do setor alimentício.

Contudo, foi no âmbito organizacional que ocorreram as principais mudanças sucroalcooleiras da década de 1990. Com o afastamento do Estado da regulação, as organizações de interesses foram obrigadas a se reformularem, redefinindo suas metas e suas formas de organização e atuação. Novas demandas foram colocadas pelos membros das associações, devido ao fim do aparato de sustentação estatal até então vigente, que garantia a realização de lucros ao setor.

Foi neste contexto que, em 1990, a Associação dos Usineiros de São Paulo passou por um processo de metamorfose, transformando-se em Associação das Indústrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (AIAA). Essa Associação, que atuará até 1997 – ano de criação da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA) –, foi construída sobre a base dos sindicatos de representação dos usineiros, sendo a responsável pela execução das ações políticas e os sindicatos responsáveis pela prestação de serviços aos industriais.

Quando de sua constituição, a AIAA aglutinava cerca de 70% dos produtores paulistas, tendo como associadas as usinas que também faziam parte da Copersucar. Diante das dificuldades de aglutinar todos os industriais numa mesma associação, surgiu, em 1997, a UNICA, em substituição a AIAA. Como o próprio nome diz, 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 heterogênea, que enfraquecia o poder de negociação dessa categoria. Num primeiro momento esses objetivos foram praticamente alcançados, visto que a entidade nasceu aglutinando 121 das 133 unidades industriais existentes no estado de São Paulo (MORAES, 2000). Em relação aos atores coletivos, a UNICA conseguia agregar as seguintes entidades: Copersucar, Sopral, Associação da Indústria Sucroalcooleira do Estado de São Paulo (Sucresp), Associação das Destilarias Autônomas (ADA), Sindicato da Indústria de Açúcar do Estado de São Paulo (Siaesp), Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool do Estado de São Paulo (Sifaesp), Cooperativa dos Produtores de Álcool e de Aguardente do Estado de São Paulo (Copacesp), e a União das Destilarias do Oeste Paulista (UDOP).

Entretanto, na medida em que o setor caminhava para a liberação total (liberação dos preços da cana, do açúcar *standard* e do álcool hidratado em 1999), aumentava a divergência de interesses e opiniões sobre o processo de

desregulamentação entre algumas entidades associadas à UNICA, enfraquecendo a capacidade de aglutinação dessa organização. As empresas mais eficientes em termos de custos defendiam o livre mercado, alegando que a associação deveria atuar mais na prestação de serviços (este é o grupo representado pelas empresas que participam da Copersucar), enquanto as empresas menos eficientes em custo, em logística de suprimento e com maiores níveis de endividamento, lutavam pela manutenção da intervenção do Estado no setor, defendendo que a representação da classe mantivesse a estratégia de *lobby* junto ao Estado, no que diz respeito às questões do álcool. As empresas pertencentes a este grupo eram antigas associadas da Sopral, na maioria destilarias autônomas de pequeno e médio porte.

Em virtude dessa divergência de opiniões, algumas unidades de São Paulo afastaram-se da UNICA⁴⁵ e, juntamente com produtores de outros Estados (Paraná, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Goiás) ligados ao interesse do álcool, criaram a Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool (Cepaal). Alguns associados defendiam que os esforços da UNICA dever-se-iam dar no sentido de incentivar a produção e o uso do álcool anidro, dado o enxugamento do Proálcool, a queda de demanda do álcool hidratado e a especialização destas empresas na produção deste tipo de produto.

Por outro lado, as destilarias criadas no Proálcool, que foram montadas para produzir o hidratado, enxergavam que este deveria ser o principal produto, devendo o álcool anidro funcionar como um regulador dos estoques, já que este produto pode ser adicionado à gasolina em proporções variáveis.

Como resultado dessa divergência de interesses, a partir do final da década de 1990, a representação dos interesses dos industriais paulistas ficou dividida entre a Unica (a favor do livre mercado, defendendo regras mínimas para a fase de transição e para o futuro) e a Cepaal (defendendo a postergação da liberação do setor, devido ao grande estoque existente na safra 1998/99 e à falta de regras de transição, necessárias para garantir a sobrevivência dos Estados e das unidades produtoras com desvantagens competitivas⁴⁶). Apesar das reivindicações da Cepaal, o Estado promoveu a liberalização total do setor em 1999 (fim do controle dos preços da cana, do açúcar *standard* e do álcool hidratado), realizando os interesses da UNICA.

⁴⁵ Cerca de 35 unidades industriais afastaram-se da UNICA.

⁴⁶ Desvantagens competitivas em termos de nível de endividamento e custos de produção e comercialização (Ex. fretes mais elevados para unidades produtoras localizadas fora do estado de São Paulo).

Na categoria dos fornecedores de cana paulistas ocorreu um movimento inverso das unidades industriais. Isto é, conforme o setor caminhava para a liberalização, mais associações regionais foram aderindo a Orplana.

Durante o início do processo de desregulamentação, os atores privados sucroalcooleiros paulistas não conseguiram se organizar, o que dificultou a construção de um mecanismo de auto regulação setorial. Isso ocorreu porque a prática de orquestração ainda era incipiente, uma vez que o Estado sempre intermediou os conflitos entre os atores, além de definir regras e normas que garantiam seus lucros econômicos. Quando os atores sucroalcooleiros paulistas foram obrigados a caminhar com suas próprias pernas, o resultado foi a fratura entre os interesses e a perda de capacidade de articulação e formulação de políticas. A partir do momento em que o Estado se afastou da regulação do setor no final dos anos 1990, deixando de definir regras que conduziam as relações de poder, cresceu a participação dos atores privados no processo decisório sucroalcooleiro. O que ocorreu foi uma intensificação da articulação dentro do grupo dos industriais (quando se trata das questões mais gerais do setor) e entre os industriais e os fornecedores de cana, por intermédio das associações de representação de interesses. A criação do Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Consecana) em 1998 evidenciou esse movimento.

Diante da liberação dos preços da cana pelo governo, o Consecana foi um sistema desenvolvido conjuntamente pela Orplana e pela UNICA com o objetivo de estabelecer uma nova forma de remuneração da matéria-prima e de apresentar regras mínimas para o relacionamento entre industriais e fornecedores. Nesse novo sistema de remuneração, a base para o pagamento da cana continuou sendo a pureza do caldo, determinada através da quantidade de Açúcar Total Recuperável (ATR) contida na matéria-prima entregue pelo fornecedor. Contudo, os preços do açúcar e do álcool (anidro e hidratado) nos mercados interno e externo também eram considerados (Informativo Orplana,1998). O sistema, que se encontra em operação, é gerido por um conselho formado por 5 representantes da Orplana e 5 da UNICA, sendo as possíveis desavenças arbitradas pela Câmara de Juízo Arbitral da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F). Num primeiro momento, apenas 50% dos fornecedores paulistas aderiram ao Consecana. Com o passar dos anos aumentou a adesão ao modelo de autogestão de remuneração da cana, mesmo entre as unidades industriais que estavam fora da UNICA e entre os fornecedores que não pertenciam a Orplana. Segundo dados colhidos em entrevista com a Orplana e com a UNICA, cerca de 95% das transações de compra e venda de cana em São Paulo utilizam como base as normas do Consecana. Este sistema também tem servido como referência de preços para a

remuneração da tonelada da matéria-prima em outros estados. Trata-se de um modelo que vem sendo revisto a cada safra, onde ajustes são efetuados na sua fórmula de cálculo. Assim, o Consecana institucionalizou um arranjo com regras setoriais, criado durante o processo de desregulamentação da agricultura, e que aumentou a frequência da orquestração entre a UNICA e a Orplana.

No Consecana, o Estado e suas agências não possuem autonomia, pois não dominam a distribuição dos recursos de poder. Os recursos mais relevantes são controlados pelo setor privado, principalmente pelo segmento industrial, através da UNICA.

Nesta estrutura de governança, o que chama a atenção é a rigidez e a simbiose existente entre o governo (representado pelos 10 ministros que compõem o CIMA - Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool) e os parlamentares – deputados e senadores) e os grupos de interesses privados - UNICA e Orplana (NETO; PAULILLO, 2012). No intercâmbio político que se estabelece, o Estado concede aos grupos de interesse monopólio de representação, subvenções e acesso privilegiado a algumas decisões que promovem o desenvolvimento organizacional dos atores coletivos e incrementam seu poder de negociação na rede, facilitando o acesso à formulação das políticas setoriais e a efetivação de seus interesses. Em troca, o Estado recebe legitimidade, informação e suporte político, o que incrementa sua capacidade de ação, ou seja, a eficácia de suas decisões.

Quadro 4 - Características da rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista após a desregulamentação estatal (a partir do final da década de 1990)

1. Atores (além das agências estatais)	Características da Rede de Poder
1.1. Número	Dois
1.2. Tipo	Associações de interesses (industrial e agrícola)
1.3. Monopólio de representação	Sim ⁴⁷
2. Função	
2.1. Canais de acesso	Sim
2.2. Consulta	Sim
2.3. Negociação	Sim
2.7. Amplitude de temas	Relativamente estreita
3. Estrutura	
3.1. Limites	Fechados

⁴⁷ Nas questões ou interesses comuns que envolvem o setor como, por exemplo, na questão da abertura de novos mercados para os produtos sucroalcooleiros, a Unica fala pelos atores desta agroindústria paulista.

3.5. Padrão de relação	Consulta horizontal
3.6. Centralidade	Baixa
3.7. Estabilidade	Alta
5. Distribuição de poder	
5.1. Autonomia estatal	Baixa
5.2. Dominação do Estado	Não
5.3. Dominação do interesse privado	Sim, são os industriais quem possuem os recursos de poder mais relevantes.

Fonte: elaboração dos autores.

Como se trata de uma estrutura de governança bastante rígida, o acesso de outros atores ao processo de tomada de decisão é bastante difícil. Por isso, os limites da rede tornaram-se fechados a outros interesses (LOPES; SILVA; PAULILLO, 2011). A articulação de atores é voluntária e as relações possuem certa ordenação e estabilidade, uma vez que há simbiose e dependência entre eles. As negociações ocorrem de forma discreta – pela barganha horizontal – não por autoritarismo hierárquico, e os grupos têm ações recíprocas e preferenciais (SOARES; SAES; PAULILLO, 2015). Uma parte é dependente dos recursos controlados pelas outras duas partes, sendo que existem ganhos com o processo de troca e com o intercâmbio político. Neste caso, os atores existem não por eles mesmos, mas em relação aos outros atores. Há uma orientação mútua e os benefícios são divididos (SOARES PAULILLO; CANDOLO, 2013). Enfim, interdependência, complementaridade e relacionamento são os conceitos chave. A rede política sucroalcooleira tornou-se, desde então, uma estrutura de orquestração mais fechada em torno do cálculo construído pelo modelo Consecana. Variações derivadas a partir do modelo Consecana, não representaram mudanças institucionais relevantes para alterar o jogo de poder setorial entre os segmentos industrial e agrícola da cana no estado de São Paulo.

Conclusão

As redes de políticas importam metodologicamente por causa dos fenômenos recentes (como liberalização, globalização, integração econômica e política, reforma do Estado, crises fiscais, surgimentos de programas e câmaras setoriais de regulação e normas, etc.) que vem redefinindo as relações entre o público e o privado, trazendo novos elementos e questões sobre os limites, potencialidades e possibilidades de políticas públicas para a agricultura e agroindústria no Brasil. Com a diversidade de

arranjos institucionais que envolvem atores públicos e privados de modo diferenciado, a organização, mobilização e representação de interesses podem ser tratadas sob uma perspectiva mais abrangente e flexível daquelas oferecidas pelas abordagens dos novos corporativismo e pluralismo.

Alguns avanços teóricos subjacentes aparecem e podem ser resumidamente colocados da seguinte forma: 1) avançar na explicação da redefinição das interações entre atores públicos e privados na agroindústria do estado de São Paulo e, com isso, recolocar o debate sobre as novas formas de orquestração na agenda de políticas agrícola e agroindustriais no Brasil; 2) considerar novos elementos de análise que, sendo mais abrangentes e flexíveis, possa dar conta das diferenciações e diversificações das governanças políticas e 3) recolocar os limites e possibilidades das políticas públicas para a agricultura e as influências dos interesses privados nesses processos.

Casos da agricultura brasileira, como os dois apresentados, mostram as transformações que ocorreram na direção da constituição de redes de políticas que foram fundamentais nas modernizações dos complexos agroindustriais brasileiros. O período de delimitação do presente trabalho – 1964/2010 – mostrou a adoção de uma política horizontal e distributiva nos anos 1960, baseada nas concessões de elevados volumes de crédito rural a juros subsidiados para modernizar a agricultura brasileira que intensificou as ações do Estado sobre o setor sucoalcooleiro e citrícola. Nesse contexto, que vai até fins da década de 1970, o principal resultado obtido foi a expansão da produção e da produtividade no campo, viabilizando maior volume de exportações (especialmente de açúcar e suco de laranja concentrado, duas importantes *commodities* na pauta exportadora brasileira).

Durante esta fase do desenvolvimento agrícola brasileiro, esteve situado o período de maior intervenção estatal sobre o setor sucoalcooleiro, com a criação do Proálcool, e a maior expansão do parque agroindustrial de suco de laranja brasileiro, totalmente localizado no cinturão citrícola do estado de São Paulo (no eixo rodoviário entre os municípios de Limeira e São José do Rio Preto).

Com os complexos agroindustriais formados na agricultura da laranja e da cana, políticas agrícolas especificamente setoriais começaram a ocorrer. Isso resultou da articulação de interesses entre os principais atores produtivos desses complexos agroindustriais no estado de São Paulo, ocupando o Estado (e suas agências) a posição central no processo decisório nas redes de interesses estabelecidas nos anos 1960/1980 (definindo regras, normas e procedimentos). O Estado assumiu também o papel de coordenador das ações empreendidas pelos atores individuais e coletivos.

Mas isso não continuou na década de 1990. Com as crises fiscais e política do Estado brasileiro, que resultou no fim do apoio financeiro concedido aos atores privados e dos instrumentos de controle da produção e dos preços, as articulações entre os atores agrícolas agroindustriais do estado de São Paulo foram modificadas.

No caso sucroalcooleiro, a partir do início do processo de desregulamentação do setor, cresceu o poder de aglutinação da associação que representa os interesses dos industriais e, também, da associação que representa os fornecedores de cana-de-açúcar. Este movimento significa que apurar o poder de negociação dessas organizações levará ao entendimento da nova orquestração de interesses sucroalcooleiros que começou a se configurar no estado de São Paulo. A partir daí, a rede de política foi se reestruturando até chegar ao modelo Consecana no final da década de 1990, com a participação de parlamentares no processo de elaboração das políticas setoriais e a formação dos grupos de comercialização de açúcar e álcool. Desde então, o Consecana é o modelo de governança que pauta as principais transformações institucionais e organizacionais do complexo sucroalcooleiro no estado de São Paulo.

Processo semelhante ocorreu no complexo citrícola brasileiro. Na medida em que a regulação do sistema de preços deixou a pauta da CACEX e do governo federal e os atores agroindustriais desenharam o contrato-padrão, que vigorou entre 1985 e 1994 (até ser extinto por determinação do CADE na apuração de práticas de cartel por algumas processadoras de suco), a rede de política tornou-se cada vez mais setorial e vinculada à disputa entre associações de representação dos interesses da indústria de suco e dos citricultores. A crise do setor estabelecida a partir das disputas entre 1991-1994 e que culminou na marginalização de milhares de citricultores no estado de São Paulo (em que parte significativa trocou o plantio de laranja pela cana), clamou por uma solução semelhante àquela ocorrida no setor sucroalcooleiro, isto é, a formação de um Conselho dos Produtores e Exportadores de Suco de Laranja (Consecitrus). No entanto, as disputas no campo jurídico entre associações de citricultores e processadoras de suco nunca permitiram lograr uma solução de governança do setor semelhante ao ocorrido no sucroalcooleiro. Estudos de redes de políticas de corte setorial, conforme apresentado neste trabalho para os casos citrícola e sucroalcooleiro do estado de São Paulo, são importantes para compreender as políticas agrícolas e agroindustriais no Brasil, muito inseridas nas dinâmicas das cadeias produtivas do agronegócio.

POLICIES NETWORKS IN THE AGRIBUSINESS OF THE STATE OF SÃO PAULO: THE FORMS OF ORCHESTRATION OF PRODUCTIVE INTERESTS IN THE CITRICAL AND SUGAR-ALCOHOL AGRO-INDUSTRIAL COMPLEXES

ABSTRACT: *Agribusiness is organized into policy networks. The orchestrations of interests associations are important to reveal the field of agroindustrial political governance which grew with the agricultural policies at the corporatist level, under the state regulation of Brazilian agriculture in the years 1960s and 1970s, and which have become more plural governances or in networks coordinated and oriented by business, agricultural product or agroindustrial sector. This article presents, through the citrical and sugar- alcohol agroindustrial case study in the State of São Paulo in the period 1964-2010, and the most important transformations in the two most important networks of agribusiness in São Paulo from the theoretical field of political neoinstitutionalism.*

KEYWORDS: Neoinstitutionalism. Political Networks. Governance. Citriculture. Sugar Cane.

REDES DE POLÍTICAS EN EL AGRONEGOCIO EN EL ESTADO DE SÃO PAULO: LAS NUEVAS FORMAS DE ORQUESTRACIÓN DE INTERESES PRODUCTIVOS EN LOS COMPLEJOS AGROINDUSTRIALES DE CÍTRICOS Y SUCROALCOHOLERO

RESUMEN: *El agronegócio se organiza en redes de políticas. Las orquestaciones de asociaciones de interés son importantes para revelar el campo de la gobernanza política agroindustrial que creció con las políticas agrícolas a nivel corporativo en Brasil, es decir, bajo la regulación estatal de la agricultura brasileña en los años sesenta y setenta, y que se convirtió en una gobernanza más pluralista o en redes coordinadas y orientadas a los negocios, productos agrícolas o sector agroindustrial. El presente artículo muestra los casos agroindustriales de cítricos y sucroalcooleiro en el estado de São Paulo en el período 1964/2010 y presenta las transformaciones más importantes en las dos redes de políticas más importantes del agronegócio paulista, a partir del campo teórico del neoinstitucionalismo político.*

PALABRAS CLAVE: *Neoinstitucionalismo. Redes Políticas. Gobernanza. Citricultura. Caña de azúcar.*

Referências

BELIK, W. **Agroindústria processadora e política econômica**. Orientador: José Graziano da Silva. 1992. 219f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

BELIK, W. **Mudanças no padrão de intervenção do Estado no complexo agroindustrial brasileiro**. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 1997. mimeo.

BELIK, W.; PAULILLO, L. F. O.; VIAN, C. E. F. A emergência dos conselhos setoriais na agroindústria brasileira: gênese de uma governança mais ampla? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50, n.1, p.9-32, mar. 2012.

BOUROULLEC, M. D. M.; PAULILLO, L. F. Hybrid governances complementary to contracts in international fair trade orange juice. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 17, n. 4, p.761-773, dez. 2010.

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

CAWSON, A. Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation. In: CAWSON, A. (ed.). **Organized interests and the State**: stude in meso-corporatism. London: Sage Publications, p.1-22, 1985.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Ícone, 1985.

DOWDING, K. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. **Political Studies**, Oxford, n. XLIII, p.136-158, 1995.

LOPES, M. B.; SILVA, A. L.; PAULILLO, L. F. O. Characteristics of brazilian sugarcane ethanol fuel transactions between distributors and retail stations. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 18, n. 2, p.325-336, 2011.

MARTINE, G. **Fases e faces da modernização agrícola brasileira**. Brasília: IPEA – Instituto de Planejamento, 1989.

MELLO, F. O. T.; PAULILLO, L. F. O. Analysis of the alignment between transactions attributes and forms of governance employed in citrus production. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 16, n. 4, p.679-690, 2009.

MELLO, F. O. T.; PAULILLO, L. F. O. Formas plurais de governança no sistema agroindustrial citrícola paulista. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 48, n. 1, p.139-159, 2010.

MITNIK, B. **La economía política de la regulación**. México: Fondo de Cultura Económica. 1989.

MORAES, M. A. F. D. **A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil**. Americana: Caminho Editorial, 2000.

NAVARRO YÁÑES, C. J. **El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995)**. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999.

NETO, M. S.; PAULILLO, L. F. O. Governance structures in clusters: a comparative study in footwear and sugarcane's arrangements in the state of São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.1131-1155, 2012.

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

PAULILLO, L. F. **Redes de poder & territórios produtivos**. São Carlos: Rima Editora, 2000.

PAULILLO, L. F. Análise organizacional em redes de recursos de poder: contribuições para os estudos da concorrência, das decisões estratégicas e das políticas públicas. In: FUSCO, J. P. **Tópicos emergentes em engenharia de produção** – vol.1. São Paulo: Arte & Ciência, 2002.

RAMOS, R. Um Estudo da Evolução da Estrutura da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo (1930-1982). São Paulo, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, **Dissertação de Mestrado**, 1983.

RODRIGUES, V. L. G. S. **Organizações empresariais por produto**: os casos da cana-de açúcar e da laranja em São Paulo. 1995. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

SILVA, J. G **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SOARES, S. S. S.; PAULILLO, L. F. O.; CANDOLO, C. Opportunistic behavior and stability of governances in automotive fuel negotiations in the state of São Paulo. **Journal of Economics Issues**, [Armonk], v. 47, n. 4, p.983-1002, 2013.

SOARES, S. S. S.; SAES, M. S.; PAULILLO, L. F. O. Brazilian ethanol market: organizational change and impacts on the governance structures of distribution firms, 2000-2012. **British Food Journal**, [Bingley], v. 117, n. 10, p.2532-2546, 2015.

WAARDEN, V. F. The historical institutionalization of typical national patterns in policy networks between state and industry. Kluwer Academic Publisher. **European Journal of Political Research**, [s. l.], v. 21, p.131-162, 1992.

Recebido em 26/05/2019.

Aprovado em 04/08/2019.