

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS
Centro de Ciências Humanas e Sociais – CCHS
Departamento de Economia e Administração – DEA
Mestrado em Agronegócios – PPAgro

Ezequiel Resende Martins

**COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-
INSTITUCIONAL ACERCA DE SUA ESTRUTURA INTEGRADA**

Campo Grande, MS
Abril, 2009

Ezequiel Resende Martins

**COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-
INSTITUCIONAL ACERCA DE SUA ESTRUTURA INTEGRADA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Agronegócios.

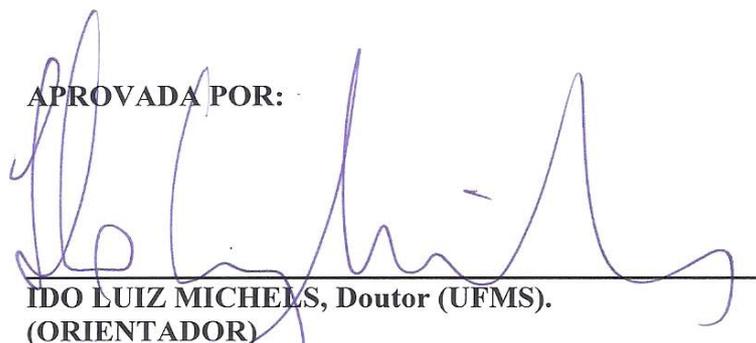
Orientador: Prof. Dr. Ido Luiz Michels

**Campo Grande, MS
Abril, 2009**

EZEQUIEL RESENDE MARTINS

**COMPLEXO SUCROALCOOLEIRO NO BRASIL: UMA ABORDAGEM
HISTÓRICO-INSTITUCIONAL ACERCA DE SUA ESTRUTURA INTEGRADA**

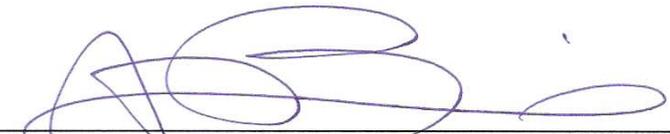
APROVADA POR:



**IDO LUIZ MICHELS, Doutor (UFMS).
(ORIENTADOR)**



**LUIZ ANTÔNIO DOS SANTOS MONTEIRO, Doutor (UFMS).
(EXAMINADOR INTERNO)**



**ANTÔNIO JOSÉ ESCOBAR BRUSSI, Doutor (UnB).
(EXAMINADOR EXTERNO)**

**CAMPO GRANDE - MS
30 de ABRIL de 2009**

Agradecimentos

Em primeiro lugar, a Deus!

Agradeço, também, a todos os professores do Programa que contribuíram, grandemente, na busca do aperfeiçoamento acadêmico que pude partilhar com meus colegas.

Agradeço, em especial, ao Prof. Dr. Ido Michels pela orientação e apoio.

Ao CNPq pela concessão da bolsa.

E àqueles a quem dedico este trabalho, aos meus pais, José e Neusa. E, naturalmente, a minha amada esposa, Morgana, quem demonstrou, pelo menos na maioria das vezes, grande paciência diante das alterações de humor que tive ao longo do desenvolvimento do presente trabalho. E lógico, pelo fato de ter contribuído com o absoluto silêncio que eu demandava em nosso apartamento. Está certo que às vezes isso era até muito fácil para ela, simplesmente dormia. Mas, quando acordada tentava fazer menos barulho possível. Obrigado.

Sumário

Resumo	6
Abstract	7
Introdução e Justificativa	8
Capítulo 1 – Contribuições Teóricas para a análise das Instituições: As Abordagens Neo-Institucionalistas	15
1.1 O Neo-Institucionalismo da Escolha Racional	19
1.2 O Neo-Institucionalismo de Natureza Sociológica	36
1.3 O Neo-Institucionalismo de Natureza Histórica	43
Capítulo 2 - Antecedentes históricos da produção canavieira no Brasil	49
2.1 Agroindústria canavieira no Brasil: Uma herança colonial	50
2.2 A Tentativa de Reestruturação do Setor por meio dos Engenhos Centrais	60
2.3 A Constituição das Usinas e a participação do Estado Brasileiro	63
2.4 Intervenção estatal e a administração dos conflitos	67
2.5 A Nova estrutura institucional, o IAA e a Legislação Setorial	69
2.6 Consolidação da produção integrada e o aprofundamento da intervenção do IAA	73
2.7 As políticas para o Setor, o Proálcool e a expansão da lavoura canavieira promovida pelo Estado (1975-85).....	76
2.7.1 As políticas anteriores ao Proálcool	77
2.7.2 O Proálcool e a expansão da agroindústria canavieira	79
2.8 Mudança Institucional e a nova dinâmica da agroindústria canavieira	84
Capítulo 3 – Formação e desenvolvimento do aparato institucional de regulação da agroindústria canavieira australiana: Uma breve apresentação	91
3.1 As instituições de regulação setorial.....	95
3.2 Controles sobre os direitos de propriedade da terra: os Land Assignments.....	97
Capítulo 4 – Considerações Finais	100
Referências Bibliográficas	106

Resumo

Esta dissertação visa contribuir com as discussões acerca do predomínio da produção integrada existente na agroindústria canavieira brasileira, recorrendo para tanto a uma breve apresentação do caso australiano. A perspectiva comparativa torna-se relevante, uma vez que realça a fragilidade de algumas explicações para a forma de coordenação hierárquica nesta agroindústria no Brasil, especialmente àquelas que buscam explicar a forma de coordenação exclusivamente através das especificidades que caracterizam os ativos utilizados e da frequência de suas transações, não articulando essas características ao ambiente institucional que compreende e interage com as firmas.

Deste modo, o presente trabalho sugere que os aspectos que explicam as formas diferenciadas de coordenação deveriam ser buscadas a partir da relação entre o ambiente institucional e as estratégias de decisão dos agentes a partir das opções oferecidas.

Para tanto, a referência teórica que serviu de embasamento foi pautada sobre as reflexões do chamado neo-institucionalismo, mais precisamente da vertente histórica. Resumidamente, este aporte teórico busca inserir o processo econômico no marco de uma construção social, manipulada pelas forças históricas e culturais, sendo esta uma de suas características fundamentais. Assim, as restrições que moldam as escolhas são, portanto, históricas e não decorrem da natureza dos indivíduos ou dos bens com que se relacionam e sim de um processo que reflete poder, estruturas, convicções, normas e controles sociais.

Para o caso brasileiro, comparado ao australiano, as instituições atuaram de formas diversas na agroindústria canavieira, mas não houve efetivamente uma atuação marcante e definitiva na busca de mecanismos institucionais para evitar a grande concentração de terras associadas à atividade, ao contrário do que ocorreu na experiência australiana.

Palavras-chaves: Agroindústria canavieira; Instituições; Brasil e Austrália

Abstract

This thesis aims to contribute to the discussions about the prevalence of integrated production exists in Brazilian cane agro-industry, drawing on both a short presentation of the Australian case. The comparison becomes relevant because it highlights the fragility of some explanations for the hierarchical form of coordination in agribusiness in Brazil, especially those that seek to explain coordination exclusively through the particular features of the assets used and the frequency of their transactions, not linking these characteristics to the institutional environment that understands and interacts with the firms.

Thus, this study suggests that the aspects that explain the different forms of coordination should be sought from the relationship between the institutional environment and strategies for decision the agents from the options offered. Therefore, the theoretical references that formed the foundation has been guided reflections on the so-called neo-institutionalism, in particular of the historic environment. Briefly, this theoretical contribution search enter the economic process in the framework of a social construction, manipulated by historical forces and cultural, which is one of its key features. Thus, the constraints that shape the choices are, therefore, historical, and not derived from nature of individuals or property to which they relate, but a process that reflects power structures, beliefs, norms and social controls. For the Brazilian case, compared to Australian institutions acted in various forms in the sugarcane agro-industry, but there was indeed a remarkable and definitive action in the search for institutional mechanisms to prevent heavy concentration of land associated with activity, unlike what happened in Australian experience.

Keywords: Sugar industry, institutions, Brazil and Australia

Introdução e Justificativa

Ao longo da formação e do desenvolvimento dos complexos agroindustriais a característica comum observada reside, na maioria dos casos, na estruturação de uma divisão entre a agricultura e a indústria. As atividades inerentes a cada esfera tendem a separar-se, estruturando-se num formato onde a dimensão industrial passa a capitanear o processo de interação e desenvolvimento estabelecido na nova forma de relação, podendo, em alguns casos, quando houver razões para isso, chegar à integração vertical.

Em geral, no contexto acima descrito, os estabelecimentos agropecuários passam por um processo de especialização, produzindo e fornecendo por seu turno os insumos demandados pelo setor industrial. Aliado ainda da dependência de outros segmentos industriais no que concerne à compra de produtos para a manutenção e ou ampliação de suas atividades.

Todavia, esse tipo de conformação não caracterizou e não caracteriza no Brasil a constituição do complexo agroindustrial sucroalcooleiro, marcado como um dos complexos mais integrados e até fechados, na medida em que os seus empresários chegam até a controlar a produção de boa parte das máquinas e equipamentos utilizados em suas atividades agrícolas e industriais (RAMOS, 1999).

O entendimento da forma como se encontra estruturada a agroindústria sucroalcooleira no Brasil não pode se isentar de nenhuma maneira da observação e estudo de suas origens. Isso não significa, contudo, fazê-lo em detrimento dos elementos puramente econômicos no contexto da sociedade, mas significa, sem

dúvida, tomar como insuficiente, quando não equivocada, a explicação centrada apenas nesses elementos e/ou com atribuição de importância excessiva a eles.

Um bom exemplo ocorre com as posições que acabam por assumir um “fatalismo tecnológico” ou ainda aquelas de características deterministas do tipo “como foi assim até agora, continuará sendo” (RAMOS, 1999). Em outros termos, esse complexo de atividades nasceu de determinada forma (integrada) e tem conseguido manter-se assim através do tempo, para isso tem sido fundamental a estreita vinculação com o componente institucional.

Portanto, o entendimento da forma como se encontra estruturada a agroindústria sucroalcooleira do Brasil (fundamentalmente, produção integrada) passa por uma explicação em termos institucionais, e que, deste modo, sua razão de ser encontra-se na formação socioeconômica e política que a envolveu.

Sendo assim, o presente trabalho tem por objetivo identificar e evidenciar as relações histórico-institucionais presentes ao longo do desenvolvimento da agroindústria sucroalcooleira no Brasil, apontando as determinações e inter-relações dos processos que ao longo do tempo constituíram sua principal característica, a produção integrada. Partindo daí, considerando-se o critério de classificação de pesquisa proposto por Vergara (2003), quanto aos fins e quanto aos meios, tem-se:

- a) Quanto aos fins – trata-se de uma pesquisa descritiva, pois pretende expor as características da forma como se estruturou a produção agroindustrial canavieira no Brasil.
- b) Quanto aos meios – trata-se de uma pesquisa bibliográfica, pois se recorreu a um estudo sistematizado com base em material publicado em livros, revistas científicas, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral.

Quanto à divisão do trabalho, no capítulo 1, buscou-se apresentar elementos para a compreensão do papel que o ambiente institucional joga na escolha que a firma faz em relação às formas de coordenação econômicas. Aqui é crucial a percepção de que a estrutura de controles estabelecidos e acionados por um ambiente institucional qualquer, influenciam o desempenho e bem-estar econômicos porque agem sobre a estrutura de incentivos das firmas, estimulando ou não a adoção de determinadas ações.

Deste modo, essa pesquisa procurou recuperar os nexos entre o ambiente institucional e o conjunto de prática e valores que sustentam as decisões dos agentes econômicos, numa perspectiva que procurou realçar como os valores e normas sócio-culturais e político-institucionais de um ambiente institucional se incorporam ou são interiorizados nos processos produtivos, isto é, transformam-se em forças produtivas da empresa.

De outro lado, a percepção de oportunidades de ganho das empresas atua como variável de reforço ou mudança em relação ao ambiente institucional em que se esta inserido, conformando, deste modo, uma via de mão dupla, cuja interação explica certos padrões de permanência e/ou mudança.

No capítulo 2, procurou-se apresentar a trajetória de evolução da agroindústria canavieira no Brasil de seu início colonial que marcou a emergência de importantes elementos que influenciariam mais adiante em suas primeiras tentativas de modernização até os desdobramentos mais recentes ocorridos após o longo período de controle estatal sobre a atividade.

A trajetória de evolução da agroindústria canavieira no Brasil mostrou que o ambiente institucional erigido em princípios do século XX em torno do Instituto do

Açúcar e do Alcool – IAA constituiu um incentivo que reforçou a reprodução e a expansão da forma de coordenação vertical, herdada do período colonial brasileiro.

A idéia central desenvolvida no capítulo foi mostrar que diferentemente de outros países, e em particular a Austrália, que servirá como um caso de comparação ao modelo brasileiro, não se desenvolveu no ambiente institucional da agroindústria canavieira nacional formas institucionais de controle sobre o uso da terra.

Assim, a existência de oferta institucionalmente abundante de terras e as possibilidades de valorização desse ativo induzidas pelas próprias políticas públicas, consolidaram práticas e valores que conferiam importância fundamental à terra nas estratégias de seus principais agentes econômicos no Brasil. A inexistência de controles efetivos sobre o uso e transferência da terra incentivou os usineiros a buscarem nela a base do crescimento tanto da produção sucroalcooleira quanto de seu próprio patrimônio fundiário.

Deste modo, as diferentes possibilidades institucionais de uso e negociação da terra ofereciam, num caso, o brasileiro, amplas perspectivas de valorização econômica do ativo terra, seja de natureza produtiva seja de natureza especulativa. Tal possibilidade estava vedada, devido aos controles institucionais sobre a terra aos produtores australianos.

Essa observação serve de pretexto para explicar o porquê de uma comparação que tomou a agroindústria canavieira australiana como referência e que foi realizado no Capítulo 3. Em primeiro lugar, há aspectos comuns entre as agroindústrias canavieiras desses dois países. Ambos tiveram um passado colonial, embora no Brasil ele tenha sido mais longo e com influências mais profundas sobre a atividade em questão. Além disso, ambos países produzem açúcar exclusivamente de cana, diferentemente de

outros onde a maior parte do açúcar produzido é processado a partir da beterraba. Finalmente, tanto Brasil quanto a Austrália construíram um ambiente institucional altamente regulado e com forte presença estatal, aproximadamente no mesmo período (as primeiras décadas do século XX).

Contudo, o mais importante são as diferenças e as especificidades de cada um. De fato, as agroindústrias canavieiras do Brasil e Austrália são diferentes em quase tudo. A começar pela forma de coordenação da produção, enquanto na Austrália a coordenação entre a parte agrícola e industrial é desverticalizada, no Brasil a coordenação sempre se realizou via hierarquia, isto é, neste caso em particular, com a unidade industrial sendo responsável pela produção do próprio insumo.

Em relação a este aspecto, vale mencionar, que no que diz respeito ao uso da terra (elemento fundamental para o fornecimento do insumo cana), na Austrália, existem mecanismos institucionais que controlam, através de um severo zoneamento agrícola, seu uso e disposição, impedindo, assim, que as usinas possam adquirir terras e produzir cana para seu auto-abastecimento. Os controles institucionais sobre a oferta de terra contiveram essa agroindústria a uma faixa costeira de terras e induziram os fornecedores e usineiros a compensarem essa restrição utilizando com maior intensidade a incorporação de progresso técnico.

No Brasil, ao contrário, o acesso à terra para produzir cana é livre, no sentido de que, os usineiros podem avançar “para trás”, plantando eles próprios parte da cana esmagada em suas usinas, disso resultou uma trajetória de crescimento extensivo. Como consequência, as plantações de cana esparramaram-se por amplas porções do território, obedecendo apenas e tão somente ao critério de disponibilidade de terras baratas e abundantes.

Assim, como indicado anteriormente, a perspectiva comparativa tornou-se ainda mais relevante, pois ela realçou a fragilidade daquelas explicações que buscam justificar a forma de coordenação dessa agroindústria por meio das especificidades que caracterizam os ativos utilizados e da frequência de suas transações, deixando de lado a análise do ambiente institucional que compreende e interage com as firmas.

Abordá-la desta forma, torna-se inadequada tanto para explicar as diferenças observadas nas formas de coordenação entre países, como para explicar as especificidades do caso brasileiro, uma vez que a natureza ativo específico e a frequência das transações são comuns em todos os países que produzem açúcar de cana.

A breve apresentação do caso australiano serviu desse modo para relativizar esse ponto de vista e mostrar que os aspectos que explicavam as formas diferenciadas de coordenação entre os dois países deveriam ser buscadas a partir da relação entre seu ambiente institucional e as estratégias de decisão dos agentes a partir do conjunto de incentivos existentes.

Deste modo, não faz sentido referir-se a uma forma única e abstrata do processo produtivo, quando as especificidades dos contextos sócio-culturais e institucionais (no modo de conceber e organizar o trabalho, no modo de conceber e usar, controlar e distribuir os direitos de propriedade, principalmente no caso deste trabalho, os da terra) são fundamentais e contribuem para forjar a organização e a gestão dos processos produtivos, diferenciando-os no modo de funcionamento e resultado, ainda quando os bens e serviços que se obtenha sejam fundamentalmente equivalentes.

Por fim, o quarto e último capítulo procurou aglutinar a discussão teórica e as evidências acerca do desenvolvimento da atividade canavieira nos dois casos, Brasil e Austrália, procurando mostrar que a integração vertical é apenas uma das formas de coordenação econômica possíveis e que a opção por ela não deve ser buscada apenas nos imperativos de escala para essa atividade. Ao contrário, o capítulo esforçou-se para ressaltar a importância do ambiente institucional.

Capítulo 1 – Contribuições Teóricas para a análise das Instituições: As Abordagens Neo-Institucionalistas

A Teoria Institucional, apesar do seu “relançamento” na metade dos anos 70, estabelece suas origens em algumas formulações teóricas das últimas décadas do século XIX em meio aos debates na Alemanha sobre o método científico. Assim, nas contribuições teóricas sob a perspectiva institucional, podem identificar-se as sementes conceituais de precursores institucionalistas tais como os economistas Thorstein Veblen, John Commons e Westley Mitchel, e sociólogos como Emile Durkheim e Max Weber, que aprofundaram e solidificaram as bases da teoria institucional (CARVALHO; VIEIRA, 2002).

Segundo Carvalho e Vieira (2002) o desenvolvimento deste aporte teórico buscava inserir o processo econômico no marco de uma construção social, manipulada pelas forças históricas e culturais, sendo esta uma de suas características fundamentais. Mais precisamente Veblen, precursor da economia institucional clássica, baseava sua crítica ao paradigma neoclássico vigente no repúdio ao conceito de “homo economicus”, considerado tradicionalmente como determinante no desenvolvimento do sistema econômico. Veblen, em oposição ao paradigma dominante, sustentava que os costumes e as convenções determinam o comportamento econômico, e que a ação individual encontra-se influenciada pelas circunstâncias e as relações de natureza institucional.

Como Veblen, Commons e Mitchel também dão ênfase à transformação permanente da economia, opondo-se à idéia dominante do equilíbrio econômico. Deste

modo, o institucionalismo surge como o instrumento de estudo dos processos dinâmicos e da evolução cultural, negando-se a ser uma teoria econômica da eficiência estática e do equilíbrio de mercado (CARVALHO; VIEIRA, 2002).

Por sua vez, duas questões são fundamentais em toda análise institucional: (1) como construir a relação entre instituição e o comportamento individual; (2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam (HALL; TAYLOR, 2003).

Isto posto, é importante destacar que o institucionalismo se opõe, notadamente aos paradigmas intelectuais ortodoxos de natureza individual-metodológica, e que mais recentemente as linhas teóricas institucionalistas vem passando por uma fase de renovação em todas as ciências sociais. Todavia, apesar do processo de oxigenação pelo qual o institucionalismo vem passando o que não pode ser perdido de vista é que essencialmente em suas abordagens destaca-se a necessidade de se levar em conta, a fim de compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais (THERET, 2003).

Por outro lado, como apontam Paul DiMaggio e Walter Powell *apud* Theret (2003),

o institucionalismo tem sentidos variados dependendo das disciplinas, sendo difícil de defini-lo positivamente, na medida em que os acadêmicos que trabalham sobre instituições geralmente concederam pouca atenção à sua definição. Isso em razão que os diversos institucionalismos – em Economia, Ciência Política, História e Sociologia – (...) aproximam-se apenas pelo mesmo ceticismo que revelam a respeito das concepções atomísticas dos processos sociais e pela crença difusa de que os dispositivos institucionais e os processos sociais são importantes (THERET, 2003 p. 225).

Todavia, grande parte da complexidade que cerca o institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, independentemente de qual seja a área das Ciências Sociais (Economia, Sociologia, Ciência Política, História etc.), apareceram de 1980 em diante reivindicando uma abordagem institucional. Tais abordagens podem ser caracterizadas da seguinte maneira: (1) o institucionalismo que enfatiza a abordagem da escolha racional; (2) o institucionalismo de natureza sociológica cognitivo-culturalista e (3) o institucionalismo de natureza histórica (HALL; TAYLOR, 2003).

Evidentemente, as diferentes correntes do institucionalismo se debruçam sobre a tarefa de buscar o estabelecimento do elo entre o papel desempenhado pelas instituições e as conformações sociais e políticas observadas. Contudo, não se deve deixar escapar à análise que suas visões acerca das esferas política e social são muito diferentes.

O que fica claro é que independentemente das disciplinas, os novos institucionalismos se diferenciam a partir de duas grandes oposições: 1) o peso que atribuem na gênese das instituições aos conflitos de interesse e de poder ou à coordenação entre indivíduos; 2) o papel que imaginam que desempenham na relação entre as instituições e no comportamento dos atores a racionalidade instrumental calculadora ou as representações políticas e a cultura (THERET, 2003).

Entretanto, considerando-se os objetos que elas têm em comum, é paradoxal que essas três escolas de pensamento tenham se desenvolvido de modo independente, ao menos a julgar pela escassez de referências cruzadas na literatura (HALL; TAYLOR, 2003). Por conseqüência, o levantamento dos principais pontos

discutidos e contribuições desenvolvidas se faz necessária, indicado como cada uma ao seu modo identifica a maneira pela qual as instituições influenciam as decisões e conseqüentemente o comportamento dos indivíduos bem como elas surgem e se modificam.

Em todo caso, parte do levantamento proposto, que será realizado com mais detalhamento na seqüência do capítulo, pode ser sinteticamente observado no quadro abaixo.

Origem metodológica		Escolha Racional	Sociológico Cognitivo-culturalista	Histórico
		Instrumentalismo / Funcionalismo	Construtivismo	Estruturalismo
Metodologia	Individualismo	X	X**	X
	Coletivismo			X
Gênese Institucional	Coordenação	X*	X	
	Conflito			X
Comportamento dos atores	Calculista	X		X
	Culturalista		X	XX
Ação das Instituições sobre o ator	Cognitiva	-	X	
	Normativa	-		X
Racionalidade		Maximização egoísta de utilidades com informação limitada ou completa. Comportamento estratégico	Maximização de satisfação com informação limitada	Maximização não só utilitária, incorporando outros valores. Racionalidades alternativas
Mudança Institucional		Pelo indivíduo, via otimização da utilidades. Critérios de eficiência	Pelo indivíduo, via atuação em instituições. Critério de legitimidade social.	Pelo indivíduo, fortalecido pelas assimetrias de poder.
Função das Instituições		Reduzir as incertezas, criar estruturas estáveis e complementares a informação	Referência para a ação individual, via modelo, categorias e esquemas. Legitimar-se.	Socialização do indivíduo
Mercado		Imperfeito, entretanto é mais eficiente que o Estado.	É mais uma conveção	Regulado por macro-agentes (Estado, oligopólios etc.), "guia da economia".

* Quase contratual, com comportamento instrumental e estratégico

** Expandido, tendem a definir as instituições de maneira muito mais global, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem "padrões de significação" que guiam a ação humana.

Fonte: Adaptado de SOARES (2006)

1.1 O Neo-Institucionalismo da Escolha Racional

Iniciando o exercício acima proposto, a abordagem do institucionalismo da escolha racional tem sua origem no conjunto de estudos a respeito dos comportamentos observados no Congresso americano. Chamava a atenção um fenômeno anormal ao que era preconizado nos postulados clássicos da escola da escolha racional, pois se estes estivessem corretos a formação de maiorias estáveis para votar leis no Congresso americano não seria possível. Uma vez que os inúmeros matizes preferenciais dos legisladores e o caráter multidimensional das questões abordadas acarretariam no aparecimento de ciclos, no qual cada nova maioria formada invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. Mas de modo contrário, as decisões do Congresso mostravam-se notadamente estáveis ao longo do tempo, sendo este o fenômeno que ao final dos anos 70 originou os trabalhos dos teóricos da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003).

Deste modo, eles buscaram uma resposta pelo lado das instituições, onde

muitos puseram-se a afirmar que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações de que dispõem seus membros. No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003 p. 203).

Segundo Hall e Taylor (2003) existem quatro propriedades ligadas ao enfoque adotado pela escola da escolha racional e que estão presentes na maioria de suas análises, a saber: (1) Utilizam em suas análises um conjunto de pressupostos comportamentais onde os indivíduos tem em comum um determinado rol de

preferências e se comportam de modo a maximizá-los utilitariamente. (2) Os indivíduos se deparam com uma série de dilemas de ação coletiva e quando agem no sentido de maximizar suas preferências o fazem “sob risco de produzir um resultado sub-ótimo” como nos exemplos clássicos do “dilema do prisioneiro” ou a “tragédia dos bens comuns”. (3) Não consideram que o comportamento individual dos agentes seja influenciado por forças históricas impessoais, mas por um conjunto de cálculos estratégicos que são fortemente influenciados pelas expectativas em relação aos prováveis comportamentos dos outros atores. Nessa condição, as instituições somente estruturam as interações determinando a “seqüência de alternativas na agenda”, de modo a oferecer informações e mecanismos que reduzam a incerteza propiciando “ganhos de troca” aos indivíduos, incentivando-os a se dirigirem a certos cálculos ou ações supostamente precisas. (4) As instituições são explicadas a partir de deduções e estilizações das funções por ela desempenhadas. Em seguida confrontam a instituição referenciando-a ao valor assumido por ela aos olhos dos atores influenciados.

Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes. Assim, a forma de organização da empresa, por exemplo, se explica por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência (HALL; TAYLOR, 2003 p. 206).

A esse respeito Theret (2003) indica a emergência de um movimento marcado pela incorporação destes recursos teóricos ao conjunto desenvolvido dentro dos limites da “nova economia da organização”, onde as instituições são vistas como soluções

adaptadas eficazmente para os problemas de oportunidade, da informação imperfeita e/ou assimétrica e dos custos de transação.

Nesse contexto, uma tese particularmente influente foi desenvolvida por Oliver Williamson, para quem o desenvolvimento de uma dada instituição pode ser compreendido como um esforço para reduzir os custos de transação ligados ao fato de empreender uma determinada atividade.

O autor aponta que mesmo na adoção do mecanismo de mercado como estratégia de coordenação das atividades o custo estará presente por meio da transação, ou seja, existem custos vinculados à transferência de bens e/ou serviços entre os agentes. A partir deste ponto Williamson investigará as origens e funções das diversas estruturas da empresa e do mercado, ou seja, das instituições econômicas do capitalismo. A questão a que se propôs é como essas instituições lidam com os problemas vinculados à transação, uma vez que, a utilização do mecanismo de mercado implica em custos (GUEDES, 2000).

Por transação entende-se a transferência de bens e/ou serviços entre agentes que estão separados por etapas de produção tecnologicamente distintas. A transação torna-se objeto de investigação porque, de uma maneira geral, ela implica em custos associados à tarefa de planejar, adaptar e monitorar. Assim, a teoria dos custos de transação analisa os custos que devem ser considerados nos momentos em que se efetuam as transações em suas diferentes fases de prospecção, negociação, prevenção e controle. Colocada nesses termos, as instituições econômicas do capitalismo tem como função principal, embora não exclusiva, de reduzir os custos de transação (WILLIAMSON, 1985).

Segundo Guedes (2000), o estudo das transações por trazerem consigo um extenso conjunto de disciplinas que trafegam por áreas como a administração, economia e direito fez com Williamson colocasse em relevo a necessidade de se recorrer a uma abordagem interdisciplinar. Por conta desta natureza, a proposta de Williamson representaria “uma ruptura com a abordagem econômica do *mainstream*”. Entretanto tal conduta, segundo o autor, seria mitigada em vários momentos, em todo caso o rompimento com a abordagem econômica tradicional se daria em dois planos: “o tratamento dado à firma e as hipóteses comportamentais atribuídas aos agentes econômicos”.

No primeiro caso a crítica de Williamson à economia neoclássica reside no tratamento, a seu juízo equivocado, dado por essa escola à firma. A firma neoclássica é representada fundamentalmente por meio de uma função de produção, a partir da qual se organiza e aloca os recursos econômicos disponíveis conforme objetivos maximizadores. Onde, o mecanismo de preços é suficiente para transmitir as informações e os sinais necessários a essa tarefa, de maneira que as transações, supostas impessoais e instantâneas no âmbito do mercado, são realizadas com bastante precisão e sem custos. Em contraste, a firma para Williamson deve ser tratada como uma estrutura de governança na qual o objetivo é garantir uma coordenação (com ou sem mercado) mais eficiente das atividades econômicas que economiza os custos de transação e reduza a incerteza, compensando os agentes da racionalidade limitada e do oportunismo. Esses dois últimos conceitos remetem à segunda dimensão, da ruptura da Economia dos Custos de Transação (ECT) em relação à economia do *mainstream* e que se refere às hipóteses comportamentais. É importante observar que a existência de racionalidade limitada e de oportunismo são os determinantes básicos para que existam custos de transação nas relações econômicas interfirmas (GUEDES, 2000 p.19).

Deste modo, conforme Williamson (1985), mecanismos de governança seriam estabelecidos para a administração das transações, dentre os quais seriam escolhidos àqueles tidos como ótimos, ou seja, capazes de minimizar os custos transacionais, que dependendo do caso se situariam entre os de tipo mercado, hierárquico ou

intermediário (formas híbridas). A escolha seria feita analisando-se três parâmetros da transação: a especificidade, a freqüência e a incerteza.

A necessidade das firmas em lidar com os diferentes atributos das transações, garantindo sua continuidade ao menor custo surge em Williamson como fatores determinantes das formas de coordenação econômica ou governança. Em resumo, as formas de coordenação surgem como consequência da presença da racionalidade limitada, do oportunismo e da busca pela minimização dos custos nas relações transacionais (GUEDES, 2000).

Assim, por meio das contribuições teóricas desenvolvidas por Williamson (1985) as formas de coordenação via mercado ocorreriam naquelas transações nas quais a presença de ativos específicos e incerteza estejam (estejam) ausentes ou sejam insignificantes. Nessa condição, compradores e vendedores não mantêm nenhuma relação de dependência bilateral entre si, cada uma das partes podendo entrar ou sair da relação a um custo desprezível. Essa é a condição típica descrita nos manuais de microeconomia neoclássicos. Nessa forma de coordenação, o mecanismo de preços serve como estrutura de informação aos agentes econômicos, sendo suficiente para que compradores e vendedores possam se posicionar.

Enquanto, as estruturas de coordenação híbridas são formas intermediárias entre a coordenação via mercado e a hierarquia. Elas são comuns em situações nas quais as partes envolvidas na transação são autônomas, mas existe um grau significativo de especificidade dos ativos e/ou incerteza que acabam por introduzir a necessidade de dependência bilateral (WILLIAMSON, 1985).

Deixou-se, propositalmente, para o final o comentário sobre a forma de coordenação hierárquica ou integração vertical dada à importância desta última

estrutura. Uma vez que o presente trabalho se propõe a investigar as relações histórico-institucionais presentes ao longo do desenvolvimento da agroindústria sucroalcooleira no Brasil, apontando as determinações e inter-relações existentes nos processos que ao longo do tempo constituíram sua principal característica, a produção integrada.

Williamson *apud* Guedes (2000) chega a apresentar uma crítica à adoção do “determinismo tecnológico” como explicação para a existência de formas integradas de coordenação adotadas por algumas firmas. Tais determinantes como a existência de economias de escala ou de dimensão vinculadas a indivisibilidade e indissociabilidade somente seriam válidos em casos muito particulares como àqueles em que exista apenas uma tecnologia e que esta seja decisivamente superior a todas as outras. O que se configura, portanto, numa condição muito restrita, o que demandaria por seu turno outras explicações.

Segundo Guedes (2000), o argumento de Williamson aponta que as decisões para integrar são raramente devidas ao determinismo tecnológico, mas são em sua maioria explicadas pelo fato de que a integração é a fonte de economias de custo de transação.

A argumentação presente na TCT indica, deste modo, que as mudanças na organização industrial seriam em primeira instância motivadas por questões ligadas à eficiência. A sustentação lógica deste princípio é que as firmas e mercados podem ser entendidos como formas alternativas de organizar a produção. Outro aspecto encontrado na TCT ressalta a existência de custos na utilização do mecanismo de preços de mercado, mas que por outro lado por meio da utilização de contratos podem ser reduzidos ou mesmo evitados. É recomendável, contudo, considerar que somente

se possa reduzi-los uma vez que para se estabelecer contratos há custos envolvidos tanto *ex ante* quanto *ex post* (PESSALI, 1998).

Segundo Pessali (1998), neste ponto é possível atribuir como principal objetivo das instituições econômicas (firmas, mercados e contratos), embora não seja o único, a redução dos custos de transação ou, analogamente, reduzir o atrito entre as interfaces tecnologicamente distintas. Outro aspecto ligado aos contratos, e por conseqüência à TCT, se verifica na existência de custos envolvidos no estabelecimento e cumprimento dos contratos.

Os custos *ex ante* são mais nitidamente visíveis e estão presentes no próprio processo de negociação das cláusulas (estudos e cálculos para avaliação de procedimentos possíveis e/ou desejáveis, o próprio tempo decorrido, a assistência jurídica ou burocrática, a formalização em si, dentre outros). Somado ainda ao alinhamento de incentivos, por considerá-lo a principal forma de garantia da eficácia do contrato. Dessa argumentação segue que custos *ex ante* e *ex post* devem ser considerados simultaneamente na realização dos contratos e somente diante de sua definição é que a escolha da forma de organizar as transações, e, por conseguinte a produção se dará. A TCT, portanto envolve a ciência do contrato, que se preocupa com a busca não só da resolução do conflito presente ou em marcha, mas também com o reconhecimento do conflito potencial e assim tratar das instituições ou estruturas de gestão que o impeçam ou atenuem (PESSALI, 1998 p. 21).

Para Williamson, contudo, o exercício simultâneo de avaliação entre custos *ex ante* e *ex post* é uma tarefa de difícil ou até mesmo impossível execução. Todavia, o autor aponta que não seria necessário o cálculo de valores absolutos, mas que fosse apenas, no momento de decisão, possível confrontar os modos alternativos de contratação segundo os arranjos institucionais existentes mantendo constantes os custos e tecnologias de produção, com vistas a definir a forma mais eficiente e esperada de organização (WILLIAMSON, 1985).

Nestes termos, ganham relevo duas idéias subjacentes aos conceitos apresentados pela TCT: 1) em princípio os mercados são a forma mais eficiente de coordenar a produção em casos que não envolvam elevados níveis de incerteza e ativos específicos; e 2) as instituições são garantidoras de um maior nível de eficiência, servindo ao propósito de mitigar falhas de mercado motivadas quer seja pela tecnologia, incerteza ou particularidades da natureza da demanda - no caso da freqüência (PESSALI, 1998).

Todavia segundo Pondé (1993), seria importante para a abordagem da TCT a incorporação de um aspecto de natureza dinâmica. Buscando nesse sentido estabelecer um campo analítico acerca da evolução das formas ou arranjos institucionais gerados no intuito de reduzir os custos de transação.

Segundo Langlois e Foss (1997 apud FERNÁNDEZ; PESSALI, 2001) outro ponto reforça a importância de se introduzir um caráter dinâmico ao arcabouço analítico da TCT, pois a firma teria uma preocupação adicional no momento em que busca mover ou manter seus limites. Além de alinhar incentivos *ex ante* e salvaguardar-se do oportunismo *ex post* e da incerteza por meio da elaboração de um determinado arranjo contratual a firma também deve avaliar se possui ou pode possuir competências para levar adiante a(s) nova(s) atividade(s) absorvida(s) e/ou reformular a(s) remanescente(s) quando alguma(s) outra(s) é (são) desmembrada(s).

Deste modo, as competências ou rotinas garantem o funcionamento da firma, sendo, em decorrência, determinantes da organização econômica e, particularmente, dos limites da firma. Para que possa absorver ou assumir novas atividades, é preciso que a firma confronte os "custos dinâmicos de transação", que são os custos de não possuir as competências necessárias quando se precisa delas, ou, de outra forma, os custos que surgem em tempo real no processo de aquisição e coordenação do conhecimento produtivo (LANGLOIS; ROBERTSON, 1995, cap. 3 apud PESSALI, 1998).

Adicionalmente, as competências existentes nas firmas deveriam, portanto, ser introduzidas ao conceito de especificidade dos ativos, considerando assim suas implicações sobre a organização econômica em semelhante grau de importância. Afinal, nada mais particular a uma firma que suas próprias competências, de modo que a elas é praticamente impossível estabelecer um uso alternativo, “e, se assim o é, mais difícil sua replicação por estruturas diferentes e mais evidente que se deva buscar quase rendas (ou lucros extraordinários) com o uso das mesmas dentro das próprias fronteiras da firma” (PESSALI, 1998).

Pessali (1998) ressalta ainda que a dependência entre os agentes envolvidos na transação a partir da hipótese da especificidade de ativos carece de melhores qualificações, para que formas de dependência “assimétrica ou mesmo unilateral” sejam compreendidas. O autor cita, por exemplo, um caso de dependência unilateral que pode ser derivado de um comportamento estratégico adotado por um agente, onde por sua competência em realizá-lo com sucesso um determinado fornecedor poderia diferenciar seu produto de modo a torná-lo altamente específico ao comprador, de tal sorte que a este não se apresentaria alternativa para o bem ou mesmo nenhum substituto. Evidente que tal atitude pode ser atribuída a um comportamento oportunístico não previsto nas salvaguardas, porém não se pode deixar de considerar que tal condição envolve o aprendizado do fornecedor e certamente o desenvolvimento de uma nova competência.

Nooteboom (1992 apud FERNÁNDEZ; PESSALI, 2001) aponta que aspectos próprios ao desenvolvimento de competências têm interagido com o princípio mais característico da TCT, o da economização dos custos de transação. Nooteboom evidencia, por exemplo, que tem sido cada vez mais comum alguns ramos da indústria

se depararem com graus de incerteza cada vez maiores, tanto tecnológica (regimes de grande e rápida inovatividade) como de demanda (gostos e preferências). Nestes casos, pelo o que é preconizado pela TCT, o movimento mais adequado para as firmas, no sentido de diminuir seus custos de transação, seria o de internalizar ativos para que sua dependência diante dos fornecedores fosse diminuída. Entretanto, segundo o autor, tem sido cada vez mais comum por parte destes setores a redução nos custos de transação por meio da absorção dos desenvolvimentos ocorridos nas tecnologias de informação e comunicação, ou seja, com o aprendizado de novas competências. E, ao contrário do que seria então esperado, os mesmos vêm recorrendo de maneira mais forte ao *outsourcing*, embora o resultado não seja exatamente utilizar o mercado impessoal mas sim criar formas mais complexas de cooperação.

Todavia, segundo Pessali (1998) Williamson chega a considerar tal possibilidade, ocorrendo justamente em segmentos com elevados “potenciais inovativos”, porém sem se estender analiticamente sobre o assunto.

Assim, para Britto (1994) ocorreria uma endogenização do conceito de aprendizado a hipótese de especificidade dos ativos por meio das decisões dos indivíduos, que em última instância são seqüenciais e adaptativas e assim incorporariam o “aprendizado experimentado ao longo do tempo”.

Entretanto, Pondé (1996) alerta para o cuidado que se deve ter com este tipo de crítica, pois pode-se incorrer na não distinção entre o curto e longo prazos analíticos. Ignorando de tal modo que para se chegar no longo prazo antes é necessário se deparar com inúmeras decisões fundamentalmente de curto prazo. Resumidamente, o autor aponta para que não sejam superestimadas as lacunas existentes na TCT desprezando o papel que cumprem na análise da eficiência alocativa de curto prazo

nas decisões empresariais em detrimento de uma eficiência dinâmica, de maior identificação com o longo prazo.

Porém outro aspecto crítico em relação à TCT também é observada em Dosi (1995 apud PESSALI, 1998), Williamson ao ressaltar a eficiência na minimização dos custos como critério de seleção das formas de se organizar a produção incorreria numa inconsistência com aquilo que identificara como sendo a firma, ou seja, uma estrutura de gestão baseada na hierarquia. Pois, o critério adotado é unidimensional não representando, portanto, toda a sua riqueza e complexidade. O autor, para exemplificar, formula um modelo onde uma organização pode ser descrita por cinco dimensões: 1) a distribuição formal de autoridade; 2) a distribuição real de poder, em função da distribuição formal de autoridade alcançada; 3) a estrutura de incentivos; 4) a estrutura de fluxos de informações; e 5) a distribuição de conhecimentos e competências. Mesmo que uma dessas dimensões prepondere sobre o processo de seleção, não será difícil encontrar alinhamentos imperfeitos na correlação com as demais dimensões. Isso quer dizer que, mesmo dentro das organizações "mais aptas" ou "mais eficientes" sob a dimensão primordial da minimização dos custos de transação, ainda assim serão encontradas dimensões sub-ótimas.

Ademais,

para a construção de uma teoria relevante da firma a unidade básica de análise deve ser a firma, e não as transações que ela realiza. Ou seja, embora as transações sejam relevantes, a firma não pode ser reduzida a elas, pois é em seu interior que funciona um "ambiente" para o cultivo de competências inovativas, justificando sua existência e preparando a possibilidade de mudar seus limites com sucesso. Se houver tal mudança de foco, a especificidade dos ativos permanece um fator significativo, mas a natureza peculiar da flexibilidade e da experiência passarão à frente do oportunismo e da racionalidade limitada como fatores determinantes das decisões de internalização das transações e, portanto, dos limites entre firmas e mercados (PESSALI, 1998 p.65).

A respeito da possibilidade de mudanças dos limites entre firmas e mercados Pondé (1994) aponta que a coordenação da produção da forma como é abordada pela TCT ignora o fato de que os mercados nada produzem, ou seja, os mercados são apenas os locais onde se realizam as trocas das mercadorias e serviços, que naturalmente foram produzidos anteriormente de alguma forma coordenada. Assim, a troca (ou consumo) de bens pressupõe a sua produção, o que significa dizer que as firmas não podem vir a suprimir os mercados, mas que os mercados só existem graças às firmas e, portanto, não é lógico afirmar que é sempre possível à firma desverticalizar-se e recorrer ao mercado.

Assim, para Pitelis (1993, p.271 apud PESSALI, 1998) o foco de análise deve sair da transação para a produção de modo que a pergunta a ser feita é "por que produzir para a troca se há custos para efetuar-la, e não para consumo próprio?". Segundo Fernández e Pessali (2001) a resposta essa questão teria sido "exaustivamente construída por economistas clássicos, como Adam Smith e Karl Marx", indicando para a apropriação de ganhos obtidos através da especialização e da divisão do trabalho. Explicando desta forma não apenas a origem das firmas como dos próprios mercados que na prática são "entidades inseparáveis e necessariamente complementares".

Outro aspecto desconsiderado pela TCT diz respeito às relações de poder envolvidas nas transações. A este respeito Pondé (1996) argumenta que a competição é um processo baseado na exploração das vantagens que cada firma possui e não uma estrutura dada. Adicionalmente, o fortalecimento de tais vantagens é buscada a cada barganha contratual não como resultado ótimo de um dado momento no tempo para o

qual toda a atenção dos agentes está voltada, mas como uma tentativa de mudar o ambiente em seu favor para eventuais trocas futuras.

Nesse ponto, não se pode deixar de considerar que a interação entre os agentes não está isenta de relações de poder. Justamente por isso Pitelis (1996, p.28 apud PESSALI, 1998) critica duramente a rejeição do conceito de poder feita por Williamson em função da alegada incapacidade de operacionalização por quem o deseja incluir na análise das instituições econômicas, particularmente da firma. Primeiramente o fato de apontar que o conceito ainda não foi operacionalizado não significa que não seja possível fazê-lo e porque, segundo o autor, “Williamson ainda não percebeu que na área da sociologia há trabalhos caminhando em tal direção”. Pitelis não deixa de lembrar que em 1977 a TCT sofrera críticas justamente por não apresentar operacionalização de seus principais conceitos. Com alguma ironia, o autor afirma que “a perspectiva do poder precisa urgentemente de um Williamson para operacionalizar seus conceitos”.

Adicionalmente, a assimetria no potencial uso do poder nas relações de autoridade que caracterizam a firma não pode ser explicada simplesmente com o arcabouço da eficiência e/ou alinhamento de incentivos. Williamson admite a assimetria de poder, e por consequência lógica a sua existência, porém, sob uma condição bastante particular. A assimetria por ele admitida ocorreria nos casos em que são criadas qualificações ou aptidões específicas a firma. Entretanto, o autor alega que há uma estrutura de incentivos que faz com que tais potenciais de poder não sejam exercidos. Pelo lado do empregador a manifestação de poder não ocorreria em função do risco que este agente assumiria de lhe imputarem uma má reputação, causando-o dificuldades em encontrar empregados no futuro. Já os empregados, uma vez que

tenham adquirido uma qualificação específica àquela firma não exerceriam o poder de barganha de que dispõem por conta das dificuldades que encontrarão no mercado de trabalho para “qualificações gerais” (FERNÁNDEZ; PESSALI, 1999).

No entanto, não há nenhuma razão *a priori* para imaginar que o poder de barganha dos trabalhadores na firma será exatamente compensado pela perda de seu poder no mercado de qualificações, e também que a firma deixará de explorar cada montante de tal desequilíbrio. Dessa forma, quanto ao poder nas relações hierárquicas, não há evidência histórica para a abordagem da eficiência do contrato de trabalho de Williamson; ao contrário, evidências existem para a abordagem predatória, ou seja, do exercício do poder (PITELIS, 1996 apud PESSALI, 1998 p. 81-2).

Uma vez reconhecido o exercício do poder nas relações fica evidente que os interesses colocados em jogo não se resumem apenas a critérios de eficiência e minimização de custos, embora estes não sejam irrelevantes. Por outro lado, esse reconhecimento aponta para uma visão particularmente importante e realista das interações estabelecidas entre os atores econômicos. Assim, o interesse da firma residiria num campo mais amplo que aquele dos ganhos realizáveis com maior eficiência na produção e/ou coordenação, ou seja, uma vez reconhecida a natureza da economia capitalista os ganhos pecuniários naturalmente se colocariam a frente, “quer envolvam ou não diretamente a produção e os critérios de eficiência para realizá-la aos mais baixos custos” (PESSALI, 1998).

Deste modo, a decisão de uma firma acerca da integração ou não de uma determinada atividade não ocorreria somente com base em informações de seus custos em um dado momento do tempo. Pois, sua ação na realidade é orientada estrategicamente para a obtenção de ganhos pecuniários, de modo que a firma consiga se posicionar a frente de seus rivais e, naturalmente, manter-se em tal condição, o que

acabaria por reforçar as ações baseadas no exercício de poder que possuem (PONDÉ, 1996).

Segundo Williamson (1985 apud PESSALI, 1998) a integração vertical poderia sim ocorrer motivada por aspectos ligados ao exercício do poder, todavia sua sustentação não seria possível caso não fossem satisfeitos critérios primordialmente ligados a eficiência na minimização dos custos de transação. O autor argumenta que mesmo que tais arranjos consigam resistir pelo usufruto dos benefícios de tal poder ainda assim seriam inevitavelmente destituídos por modos mais eficientes de organização. Todavia, esse argumento deixa clara a aceitação de um processo de seleção natural semelhante, portanto, aos princípios de auto-ajuste presentes no arcabouço teórico neoclássico, em contraste com a própria dúvida de Williamson sobre qual seria a forma de seleção verídica e plausível à TCT.

Um outro ponto criticado é o caráter "institucionalista" da TCT. Para Miller (1993 apud FERNÁNDEZ;PESSALI, 1999), os teóricos neoclássicos nunca deixaram de lado o aspecto institucional da estrutura analítica de seus sistemas econômicos, entretanto haviam considerado apenas um de seus componentes, o mercado. A TCT teria apenas incluído no arcabouço teórico um outro elemento, a firma. Ainda assim a teria feito de modo muito limitado, pois a eficiência continuava como a principal força motriz a movimentar toda a ação econômica, mesmo considerando a existência de ações coletivas os critérios ligados à eficiência permaneciam como se fossem um fim legítimo e acima de qualquer vontade humana.

Expressas no comportamento das firmas em suas transações e no movimento de seus limites, integrando-se ou desintegrando-se em função de características tecnológicas (especificidade dos ativos), comportamentais (oportunismo), ambientais (incerteza) e de peculiaridades dos mercados (frequência), há considerações apenas em

um sentido de influência ou causalidade, qual seja, da ação individual e das trocas bilaterais para a estrutura econômica. Não há sequer consideração (que dirá análise) da interação entre a estrutura e os agentes e, portanto, dos processos sociais (FERNÁNDEZ; PESSALI, 1999 p. 11).

Ademais, a hipótese comportamental de oportunismo recebe críticas ainda mais minuciosas de Fernández e Pessali (1999). Para os autores, os problemas com a hipótese surgem em duas vias: 1) não é realista o suficiente para identificar sozinha o complexo comportamento humano em suas interações; e 2) seu uso na TCT apresenta inconsistências internas.

Pela primeira via, os autores enxergam de forma muito mais rica e complexa a natureza humana. Para exemplificar usam a comparação citada por Williamson acerca dos diferentes riscos de se negociar no Japão e nos EUA em que o autor diz que no primeiro há maior controle ou vigilância sobre o oportunismo, tal explicação, segundo os autores, parece muito restrita e subestima o papel da cultura nos determinantes comportamentais. Pela segunda via, Fernández e Pessali argumentam que o comportamento oportunista verificado em Williamson apresenta uma consistência fragilizada em virtude da assimetria na forma como é aplicada aos “agentes relevantes tratados no modelo”. Tal assimetria pode ser observada em dois pontos: 1) para que haja, no mínimo, a suspeição quanto a adoção de uma postura oportunista por um determinado agente, seria necessária a existência de um fluxo informacional absolutamente livre, e essa é uma condição de improvável ocorrência; e 2) é natural que transcorra algum tempo até que a “má conduta” possa ser revelada, e dependendo dos custos que estejam envolvidos para que isso aconteça pode se esperar que talvez não ocorra em determinadas ocasiões. Por outro lado, a preocupação com questões

envolvendo a reputação podem até amenizar a existência de comportamentos oportunistas, porém “não eliminá-los por definição, e se o oportunismo persiste nessas formas, alguma ineficiência certamente persistirá”.

Outro aspecto reforça as críticas neste sentido,

Williamson (1985) diz estar preocupado em estudar as características da natureza humana como nós realmente a conhecemos. Entretanto, a referência da TCT apenas ao oportunismo implica uma posição metodológica ambígua que na verdade refuta o critério de realismo supostamente defendido (HODGSON, 1996 apud PESSALI, 1998).

Mais um problema no "homem contratual" da TCT é acusado por Hodgson.

O conceito de racionalidade limitada atribuído aos agentes não é compatível com a análise estático-comparativa, que exige o cálculo dos custos a se incorrer em cada tipo de organização das transações. Tal limitação independe da disponibilidade de todas as informações relevantes, ou seja, não é uma questão de maiores custos para adquirir ou processar mais informações. O que implica na impossibilidade da existência de agentes oniscientes realizando cálculos exatos para a análise comparativa; além do mais, a decisão sobre a forma organizacional se dá *ex ante*, e o cálculo possível deve conter expectativas sobre o futuro incerto. Por exemplo, um agente em posição de decidir sobre a forma organizacional mais apropriada para a produção de um bem qualquer precisa construir o que Williamson chamou de intervalos de confiança, que abarcam os custos de transação derivados de cada forma considerada, para então selecionar a de menor custo. Sendo assim, algumas questões podem então ser levantadas: o cálculo de tais intervalos é possível? E seria o mesmo se feito por agentes diferentes, cada qual com "sua" racionalidade limitada e, portanto, com sua própria avaliação das informações existentes e seu próprio julgamento de relevância? No caso de se considerar válidos os intervalos de cada forma alternativa, como será tomada a decisão se dois ou mais intervalos tiverem qualquer trecho sobreposto em interseção? (HODGSON, 1993b apud PESSALI, 1998 p. 107-8).

Adicionalmente, o comportamento "minimizador de custos" parece ser apenas outra forma de expressar o já conhecido comportamento maximizador, muito embora Williamson pareça preocupar-se em *não* elucidar o assunto, segundo HODGSON (1993b apud PESSALI, 1998).

Até o momento, a exposição e discussão realizadas acima se detiveram sobre os principais pontos e contribuições desenvolvidas pelo institucionalismo na abordagem da escolha racional. Em todo caso, a recente abordagem institucional caminha também, como indicado no início desta sessão, por duas outras abordagens analíticas, quais sejam, o institucionalismo de natureza sociológica e o institucionalismo de natureza histórica.

1.2 O Neo-Institucionalismo de Natureza Sociológica

O institucionalismo de natureza sociológica originou-se no fim dos anos 70 no conjunto de estudos da Teoria das Organizações. Num movimento marcado pela contestação realizada por sociólogos à distinção tradicional entre as esferas do mundo social, tido como resultado de uma racionalidade abstrata entre fins e meios, e as esferas associadas a um conjunto de práticas ligadas à cultura (HALL; TAYLOR, 2003).

Desde Max Weber, numerosos sociólogos consideraram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, escolas, grupos de interesse etc., como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. Parecia-lhes que a forma organizacional dessas estruturas era praticamente a mesma, devido à racionalidade ou da eficácia inerentes a elas e necessárias para o cumprimento de suas tarefas. A cultura lhes parecia algo inteiramente diverso (VASCONCELOS, 2002).

Contra essa tendência, segundo Hall e Taylor (2003), os neo-institucionalistas em Sociologia começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos

institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem os mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” plena. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

Segundo Vale e Lobo (2007) os primeiros trabalhos de caráter institucionalista na Sociologia das Organizações estabeleceu a priori uma relação entre as variáveis legitimidade, eficiência e estabilidade. DiMaggio e Powell (2005) afirmam, por exemplo, que as instituições tendem a buscar legitimidade, mais que eficiência e assim copiam práticas tidas como corretas independente dos resultados que possam gerar. Ao ganhar legitimidade, garantem sobrevivência mesmo quando usam rotinas burocráticas que não apresentam resultados claros.

Três características do institucionalismo em Sociologia conferem-lhe uma certa originalidade relativamente às outras variedades de “neo-institucionalismo”. Primeiro, os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Dessa posição derivam duas consequências importantes. Em primeiro lugar, ela rompe a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração. Em segundo lugar, esse enfoque tende a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições”. Sob esse aspecto, ele reflete uma “virada cognitivista” no próprio seio da Sociologia, que consiste em afastar-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento (HALL; TAYLOR, 2003, p.208-9).

Assim, a cultura deve ser tomada como um conjunto de padrões sociais que demonstram um determinado processo de reprodução (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Segundo Schlickmann et al (2008) as instituições são sistemas simbólicos e de comportamento que contêm regras representacionais, constitutivas e normativas que, junto com mecanismos regulatórios, definem um sistema comum de significado e originam atores e rotinas de ações distintas.

Para os sociólogos o foco da análise são as estruturas normativas e cognitivas que provêm significado e estabilidade para a vida social. Não são valores ou normas que intencionalmente direcionam a ação, mas as normas construídas pela experiência, que se impõem de maneira automática sobre o indivíduo. Nessa abordagem, os conceitos de “ação prática”, “razão prática” e “consciência prática” são sinônimos de instituição (VALE; LOBO, 2007).

Em outros termos, concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores. As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado (HALL; TAYLOR, 2003).

Segue-se que as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Nada nisso tudo sugere que os indivíduos não sejam dotados de intenções, ou sejam irracionais. O que os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma “ação racional” é ele próprio um objeto socialmente constituído, e eles conceituam os objetivos que um ator se impõe numa

perspectiva muito mais ampla que a de outros teóricos. Se os teóricos da escola da escolha racional postulam um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por seu lado, descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211).

Apropriando-se dessa definição, os novos institucionalistas vão postular que assim como os indivíduos na maior parte das vezes repetem procedimentos habituais – sem refletir sobre as conseqüências de seus atos, sem calcular qual seria a melhor escolha – é possível que o mesmo aconteça com as organizações. Os administradores em vez de realizarem conscientes escolhas estratégicas, simplesmente, copiam cerimonialmente procedimentos tidos como corretos e eficientes no campo profissional. Repetem técnicas e rotinas de outras organizações que obtiveram sucesso, sem analisar se as práticas e estratégias adotadas seriam coerentes com a realidade e objetivo de suas organizações (VALE; LOBO, 2007).

DiMaggio e Powell (2005) afirmam que as organizações tendem a imitar umas às outras, porque encontram-se numa competição não apenas por recursos e consumidores, mas por poder político e legitimidade institucional, por oportunidades sociais e econômicas. Desse modo, condutas legítimas nem sempre conduzem a resultados mais eficientes, no entanto, as organizações tenderão a adotá-las, pois legitimidade é um fator importante para a sobrevivência das organizações.

Carvalho e Vieira (2002) postulam que organizações que incorporam elementos racionais socialmente legítimos e racionalizados em sua estrutura formal maximizam sua legitimidade e aumentam seus recursos e capacidade de sobrevivência. Ao incorporar preceitos e técnicas amplamente aceitos na sociedade, as organizações

recebem os qualificativos a eles relacionados, ou podem incorrer em custos se assim não procederem.

Portanto, deste modo, mesmo a empresa capitalista não pode ser tratada como uma entidade isolada de seu ambiente social e cultural. Ela realiza trocas com o seu ambiente, o incorpora, o imita, tornando-se difícil delimitar com precisão suas fronteiras. A empresa faz-se **isomórfica** com seu ambiente, as organizações buscam então adaptar suas estruturas e procedimentos – serem isomórficas – às expectativas do contexto (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Por conta disso, para os autores dessa abordagem, as organizações não são estruturas burocráticas racionalmente orientadas para claros objetivos e estratégias. São estruturas burocráticas racionais sim, mas segundo uma lógica muito particular. Quando determinados procedimentos e rotinas são entendidos como válidos num ambiente profissional ou num campo organizacional, eles podem se institucionalizar e ser repetidos independentemente de seus resultados diretos (SCHLICKMANN et al 2008).

Nos primeiros trabalhos dos novos institucionalistas da Sociologia das Organizações, segundo Carvalho e Vieira (2002), as técnicas institucionalizadas estavam em clara concorrência com critérios de eficiência. As organizações, entretanto, tenderiam a adotá-las a fim de obter legitimidade e conseqüentemente assegurar sobrevivência. Quanto maior o isomorfismo institucional da organização com o ambiente, maior a probabilidade de receber apoio da sociedade e comprometimento de seus funcionários.

Argumentavam que muitas das políticas, programas e procedimentos aplicados nas organizações não seguiam estritos critérios técnicos, mas originavam-se em outras instâncias sociais e eram reforçados pela opinião pública, pela visão de importantes constituintes, pela interpretação das leis, ou seja, por um conjunto de parâmetros construído em outras instâncias da sociedade (CARVALHO; VIEIRA, 2002).

Em geral, os economistas têm uma interpretação um pouco diferente. Para eles, não é porque os atores estão à procura de legitimidade que as instituições, mesmo quando produzem resultados ineficientes, persistem; mas sim porque aqueles situados em posições estratégicas nas organizações econômicas e políticas não encontram vantagem em alterar as regras do jogo (North, 1990 apud GALA, 2003).

Mas não é só isso, Douglass North argumenta também que os indivíduos quando fazem suas escolhas, as fazem em situações de completa falta de informação ou baseados em informações que seguem construções mentais, não atuam segundo um cálculo perfeitamente instrumental. Os modelos subjetivos imperfeitos dos atores podem levar a persistência de situações ineficientes. Os custos de transação econômica e política e a percepção subjetiva dos atores resultaram em escolhas que nem sempre foram certamente ótimas ou unidirecionais para aumentar produtividade ou melhorar o bem-estar econômico (GALA, 2003).

Instituições não são necessariamente criadas para ser socialmente eficientes; em vez disso, elas, e no mínimo as regras formais, são criadas para servir aos interesses desses com poder de barganha para tramar novas regras (North, 1990 apud GALA, 2003).

Para compreender o comportamento do ator, North diz que é importante observar tanto a motivação do indivíduo, quanto a descrição que faz do ambiente (GALA, 2003).

As considerações ideológicas, baseadas nas percepções subjetivas da realidade, desempenham uma parte principal das escolhas dos seres humanos. Põem em jogo a complexidade e a imperfeição de nossa informação e os esforços hesitantes que fazemos para interpretá-la. Focalizam a necessidade de desenvolver modelos regulares de interação humana em face de tais complexidades, e sugerem que estas interações regulares, que chamamos de instituições, podem ser muito inadequadas ou muito distantes do ótimo em qualquer sentido do termo (NORTH, 2004 apud VALE; LOBO, 2007, p. 5).

Então, para os novos institucionalistas vindos da Sociologia, as organizações persistem mesmo quando são ineficientes, pois os atores não realizam constantes e conscientes escolhas estratégicas, repetem modelos sancionados como corretos. Também, para eles, as organizações procuram legitimidade, como forma de obter apoio para suas atividades e garantir sobrevivência.

Assim, segundo Gala (2003), os atores escolhem não em situações de informação perfeita, partem de idéias vagas e teóricas sobre as conseqüências de suas ações e do que é necessário ser feito para se chegar a um fim desejado. Para reduzir as possibilidades e assim também minimizar a margem de erro, os atores “convencionam” certas regras e institucionalizam certas condutas como corretas, mesmo quando estão diante de situações inéditas.

1.3 O Neo-Institucionalismo de Natureza Histórica

Por fim, o Institucionalismo de natureza histórica. De acordo com Steinmo e Thelen apud Fernandes (2007) sua origem dá-se com os estudos de política comparada entre países, especialmente os estudos de economia política comparada, tais como os de Hall (1986), Berger (1981) e Katzenstein (1978), entre outros, que tem inspiração nas tradições oriundas de Weber e Polanyi (FERNANDES, 2007).

O institucionalismo histórico visa construir teorias de alcance médio que se preocupem em explicar o desenvolvimento político e econômico, entre países, ou outras unidades de análise (estados, regiões, cidades), tendo como variável independente as instituições intermediárias, tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas. A evolução da estrutura social, bem como a trilha de escolha e decisão política dos atores ao longo do tempo, moldam a arena política e definem as instituições. (...) Dentro da corrente institucionalista histórica, o comportamento racional dos indivíduos é considerado importante para a compreensão do processo político, porém, procura-se entender como a escolha de ação depende da interpretação de uma situação, mais do que um cálculo instrumental. Assim sendo, institucionalistas históricos utilizam a idéia de estratégia de decisão, ao lado da interpretação de natureza histórico-estrutural, como variáveis que influenciam o processo decisório (HALL; TAYLOR, 1996 apud FERNANDES, 2007, p. 2-3).

Apesar de considerar as escolhas e cursos de ação e decisão individual, os institucionalistas históricos, assim como os sociológicos, também encaram a questão das preferências como algo endógeno, diferentemente da escolha racional. Neste aspecto, a divergência entre os institucionalistas históricos e os da escolha racional não se dá sobre o conceito de comportamento racional, porém sobre o individualismo metodológico (THERET, 2003).

A escolha racional trabalha com uma lógica dedutiva, ou seja, a partir do comportamento maximizador universal dos indivíduos busca-se explicar as escolhas e

decisões institucionais num dado momento. Enquanto uma das principais perspectivas de análise do institucionalismo histórico é a *path dependency*, que enfatiza o impacto da existência de legados políticos e sócio institucionais influenciando sobre escolhas subseqüentes (HALL; TAYLOR, 2003).

Segundo Kato apud Fernandes (2007) a idéia de *path dependency* é bem conhecida em política comparada. De acordo com esta idéia, fatores em questão num momento histórico particular determinam variações nas seqüências sóciopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Neste sentido, eventos passados influenciam a situação presente e a história conta.

Numa outra definição,

path dependency não significa apenas que a história e o passado contam, mas sim que, nas palavras de Levi (1997: 28), quando um país (ou uma região) adota um determinado caminho, os custos de mudá-lo são muito altos. O conceito de *path dependency* nos mostra que mudanças significativas de regime conduzirão a alterações em outras características políticas e sociais. Portanto, eventos anteriores influenciam os resultados e a trajetória de certas decisões, mas não levam necessariamente a movimentos na mesma direção que prevalecia no passado (SOUZA, 2003 p. 139).

Dito de outro modo significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos para revertê-la aumentados. Existirão outros pontos de escolha, **mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial**. Em momentos críticos no desenvolvimento de um país (ou de outra unidade de análise), estabelecem-se trajetórias amplas que são difíceis de reverter, mas dentro das quais existirão novos pontos de escolha para mudança mais adiante (GALA, 2003).

A consequência dessa concepção da dinâmica institucional é a de que mudanças ocorrem de forma gradual. (...) O próprio conceito de retornos crescentes realça a idéia de que uma vez numa trajetória, maior a tendência de permanência nela. (...) O início de um processo tem papel fundamental sobre o curso de seus acontecimentos. Com o passar do tempo instituições ineficientes não sucumbem. As decisões tomadas no

passado têm, portanto, forte influência sobre as possibilidades do presente. Como diz North, antes de tudo um historiador econômico, *history matters* (NORTH, 1990 apud GALA, 2003, p.103).

Ainda tratando das questões envolvidas pelos conceitos de *path dependency* e retornos crescentes,

segundo Pierson (2000: 251), o conceito de *path dependency* tem origem na disciplina da economia, onde também é chamado de retornos crescentes. Para alguns teóricos da economia que trabalham com esse conceito, os retornos crescentes são a própria *path dependency*, e para outros, são apenas uma forma dela. Na verdade, os retornos crescentes representam o mecanismo que possibilita a *path dependency*. (...) Em termos gerais, retornos crescentes significam que a probabilidade de dar um passo à frente no mesmo caminho ou rota estabelecida aumenta cada vez que se avança no próprio caminho. Isso ocorre porque os benefícios relativos da atividade corrente, comparada com outras opções possíveis, aumentam com o tempo. Crescem os custos de sair da trilha de alguma alternativa previamente plausível. Assim, processos de retornos crescentes também podem ser descritos como auto-reforço ou processos de *feedback* positivo. Em outras palavras, de acordo com Arthur (1994) e David (1985) *apud* Pierson (2000: 251) (...) uma tecnologia particular pode conquistar uma vantagem sobre seus competidores, apesar de necessariamente não ser a alternativa mais eficiente no longo prazo. Isso ocorre porque cada tecnologia gera resultados maiores para os usuários à medida que se torna prevalecente (FERNANDES, 2007, p. 4-5).

Adicionalmente, segundo Fernandes (2007), o conceito de *path dependency* aplicado à análise institucional presente no trabalho de North merece destaque, pois ele traz uma contribuição significativa para o estudo das instituições a partir da história econômica.

Segundo North (1993) as instituições (...), ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-estabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas e econômicas – que significaram alternativas que podem reforçar ou não seu curso (FERNANDES, 2007, p. 5).

Nesse sentido, uma idéia-chave para o conceito de *path dependency* é a noção de momento crítico.

Segundo D. Collier e R. Collier (1991: 29; 782), momento crítico é definido como: “um período de significativa mudança, que ocorre de modo diferente entre países (ou outras unidades de análise) a partir das rotas estabelecidas inicialmente que demarcam a produção de legados distintos”. O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O tempo de duração desse momento crítico pode ser de anos ou até de décadas. Num momento crítico, o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os atores a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando a reprodução desse legado (FERNANDES, 2007, p. 6).

Esta dinâmica, conforme Zysman apud Conceição (2001), faz com que o curso histórico particular do desenvolvimento de cada nação crie uma economia política com distintas estruturas institucionais para os mercados de trabalho, terra, capital e bens. A estrutura institucional define tipos particulares de comportamento empresarial e governamental, assentados ou restringidos pela lógica do mercado e pelo processo de *policy-making*, peculiares à respectiva economia política. As estratégias e rotinas daí derivadas conferem especificidades às economias nacionais.

O que reforça, deste modo, uma outra dimensão dos mercados, segundo Abramovay (2001), presente na riqueza de detalhes históricos da obra de Adam Smith e que foi-se perdendo posteriormente com o próprio desenvolvimento da ciência econômica. Os mercados são também **estruturas sociais**, encarar o mercado apenas como mecanismo de formação dos preços significa enfatizar primordialmente a liberdade básica de escolha dos indivíduos em detrimento das estruturas sociais que,

ao contrário, são formas “recorrentes e padronizadas de interações entre agentes, mantidas por meio de sanções” (SWEDBERG, 1994 apud ABRAMOVAY, 2001).

É exatamente por isso que North, segundo Abramovay (2001), se opõe ao caráter universal que Oliver Williamson atribui ao oportunismo como traço imanente às condutas humanas. As instituições emergem em virtude do caráter limitado da racionalidade. Ora, o oportunismo supõe que o indivíduo exerça ampla liberdade de escolha entre diversas possibilidades e, portanto, tenha superado os limites de onde derivam as instituições. O oportunismo, por definição, é a possibilidade de atuar contra os controles sociais de que são formadas as instituições.

As restrições que moldam as escolhas são, portanto, históricas e não decorrem da natureza dos indivíduos ou dos bens com que se relacionam. “Quando os economistas falam sobre mercados eficientes eles simplesmente tomam como dada uma elaborada estrutura de restrições” (NORTH, 1994 p. 66 apud ABROMOVAY, 2001). O importante para o estudo do desenvolvimento não é a idéia abstrata de mercado como mecanismo de formação dos preços, mas como processo histórico que reflete poder, estruturas, convicções, normas e controles sociais (ABRAMOVAY, 2001).

Diante do que foi exposto até aqui, procurou-se apresentar neste capítulo as principais referências teóricas que nortearam o presente trabalho. O ponto de partida para seu desenvolvimento se sustentou na hipótese de que fatores técnicos ou estritamente econômicos não são capazes de explicar satisfatoriamente a forma de coordenação predominante na agroindústria canavieira brasileira.

Sendo assim, mais que os pressupostos sustentados por abordagens desta natureza é preciso, pois de outros elementos que auxiliem na explicação de sua configuração atual.

Por meio das abordagens apresentadas buscou-se dar atenção a categorias que consideram a existência de conflitos de interesse e aos seus impactos sobre os comportamentos de macro-instituições ou instituições formais. Isto é, buscou-se uma apreciação mais complexa da maneira como as instituições influenciam os comportamentos individuais por meio da formação de hábitos bem como de um conjunto variado de disposições incorporadas pelos agentes envolvidos.

Considerando, assim o indivíduo como produto complexo de diversos processos de socialização. Realçando que o ambiente institucional enquanto unidade analítica deve combinar o enfoque de cálculo e de cultura, e que deva ser igualmente considerado como o resultado de um conflito em que se utilizam tanto a convenção como a cooperação.

A explicitação dos elementos presentes neste tipo de abordagem permitirá, mais adiante, identificar e apresentar os componentes que existiam ou foram se formando no conjunto das instituições que envolveram o setor canavieiro no Brasil e que por conseqüência influenciaram na constituição de sua principal característica enquanto forma de coordenação, a produção integrada.

Capítulo 2 - Antecedentes históricos da produção canavieira no Brasil

Neste capítulo, ao longo de vários tópicos, buscou-se realizar um resgate histórico da evolução desta agroindústria no Brasil, procurando ordená-lo sob os seguintes núcleos: 1) Realçar que a estrutura de ocupação do solo e da organização produtiva nessa agroindústria foi herdada de uma economia colonial estruturada para atender aos imperativos deste sistema e que mesmo com o fim deste período a mesma forma de organização conseguiu se manter a despeito das políticas modernizadoras empreendidas pelo Estado; 2) Consolidado esse padrão de organização, ele se fortaleceu no contexto que emergiu juntamente com o novo ambiente institucional construído para essa agroindústria nos anos trinta do século XX. Nesse novo ambiente, capitaneado pelo Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA e sua ação planejadora, o expansionismo fundiário reproduziu-se livre de perigo, reforçado por meio dos mecanismos de subsídios acionados pelas organizações que compunham o ambiente institucional erguido teve como principal característica a prodigalidade em premiar a ineficiência de inúmeros produtores; e 3) Mostrar que tão ou mais intervencionista quanto sua similar australiana, o ambiente institucional construído para essa agroindústria no Brasil, ao abrir mão de controles sobre os direitos de propriedade da terra e, adicionalmente, por ter sido permeável aos interesses dos grupos usineiros, serviu como reforço e impulsionador da integração vertical.

2.1 Agroindústria canavieira no Brasil: Uma herança colonial

A ocupação econômica voltada para a produção de caráter mercantil foi um dos principais traços do início da história brasileira. Sua inserção no mundo “civilizado” ocorreu num contexto econômico internacional sob uma função bem definida, a de prover produtos aos mercados metropolitanos. Com esse objetivo os colonizadores portugueses aproveitaram assim o conhecimento acumulado na exploração comercial de outras áreas sob seu domínio. A lavoura de cana-de-açúcar tornou-se, deste modo, a primeira cultura explorada comercialmente no Brasil, por meio da qual poderia se extrair um bem de largo consumo na metrópole e nos demais países europeus (SERRA, 2003).

Essa característica manteve-se definitivamente incorporada à nossa história e toda nossa colonização foi marcada, sobretudo por esse objetivo. A implantação da agroindústria canavieira no Nordeste teve, desde o início, um claro sentido comercial, o de reduzir tempo e risco envolvidos nas viagens marítimas entre a região metropolitana e a região em processo de colonização (RAMOS, 1999).

Segundo Ramos (1999) o sentido de nossa colonização, o de ter sido uma ocupação de caráter eminentemente mercantil, faria com que a exploração agrícola do território viesse a ser marcado por determinados elementos que passaram a fazer parte de nossa formação econômica, assumindo um caráter estrutural.

No caso da produção em questão, a idéia básica era a de que o engenho para a fabricação de açúcar precisava de terras para produzir cana e que, portanto, de quanto mais terras se dispusesse, mais cana haveria para processar. Além das terras para o cultivo da cana, a disponibilidade de grandes áreas para a empresa agromercantil tinha

também por objetivo garantir-lhe o fornecimento contínuo de lenha e madeira, insumos fundamentais para o “mundo dos engenhos” (DIEGUES JUNIOR, 1954 apud RAMOS, 1999).

Esta ocupação se faz através do engenho de açúcar, como sistema econômico. Assim o engenho se transformou no símbolo da propriedade, ou do regime implantado, confundindo-se com a sesmaria ou o latifúndio, sesmaria ou latifúndio que caracterizou, no Nordeste agrário do açúcar, a exploração da propriedade. A grande propriedade se tornou a base da colonização nordestina; representava-a, caracterizava-a, traduzia-a o engenho de açúcar. (DIEGUES JUNIOR, 1954 apud RAMOS, 1999, p.34-5).

A dinâmica deste baseou-se, desde o começo, no expansionismo fundiário, ao qual foi importante, além da inserção na estrutura do sistema colonial, também a instituição e a administração do sesmarialismo colonial. Da descoberta até o final do século XVIII, a ocupação foi caracterizada pela gratuidade e condicionalidade. As concessões de terras da Coroa eram feitas gratuitamente ao donatário que as deveria distribuir. A condicionalidade, por sua vez, determinava que as terras concedidas ficavam condicionadas a sua ocupação e utilização produtiva, em caso contrário a Coroa cancelava a concessão e retornava para si as terras (que depois redistribuía para outras pessoas). Adicionalmente, a Coroa recomendava a distribuição de terras no tamanho adequado ao seu pleno aproveitamento, o que na prática não foi seguido (OSÓRIO SILVA, 1996).

Segundo Osório Silva (1996), havia dois problemas que dificultavam o controle da Coroa sobre a apropriação de terras na colônia. Um dizia respeito à imprecisão das técnicas de identificação do tamanho e localização das sesmarias; o outro remetia à prática disseminada de compra e venda de sesmarias, num contexto em que, a terra era doada sob condição pela Coroa.

Ademais, em razão dos imperativos da colônia de gerar excedentes econômicos para a metrópole fez com que a Coroa não atentasse para as deformações na apropriação territorial na colônia. Assim, nesse período, a apropriação territorial fez-se com bastante liberalidade, com a metrópole omitindo-se em relação ao descumprimento da extensa legislação sobre a apropriação de terras na colônia (SERRA, 2003).

De acordo com Osório Silva (1996), o resultado foi a consolidação de um modelo de agricultura latifundiária, monocultora e escravista. A apropriação extensiva de terra ocorria devido as técnicas rudimentares aplicadas a agricultura, que rapidamente esgotavam os solos e obrigavam a busca de terras férteis. No final do século XVIII até 1822 iniciou-se uma nova fase do sesmarialismo colonial caracterizado pela tentativa da metrópole de retomar o controle da apropriação territorial da colônia. Ocorreu um progressivo movimento de centralização da administração pública em favor da Coroa.

Caracterizando esse período foram tomadas as seguintes medidas:

- 1) O fim da gratuidade da doação com a obrigação dos concessionários de pagarem um foro. Conforme Osório Silva (1996, p. 49) “tendo em vista que o pagamento do foro não incidia sobre a produção, mas sobre as terras (ao contrário do dízimo), compreende-se que um dos objetivos visados pela metrópole era desestimular os sesmeiros a manterem sob seu domínio terras improdutivas”.
- 2) Fixação de limites para o tamanho das concessões. Segundo a mesma autora data provavelmente de 1697 a primeira providencia nesse sentido. Ordenava que se dessem sesmarias de três léguas de comprimento por uma de largura. As legislações posteriores (1698, 1699, 1711, 1743 etc.) reafirmaram limitação.
- 3) Confirmação por el-Rei das concessões de terras.

Essas medidas, contudo, não surtiram o efeito desejado e o padrão de ocupação do solo permaneceu intocado.

Essas observações levam a crer que o aumento das exigências burocráticas com as quais a metrópole sobrecarregou os colonos não surtiu o efeito desejado. Pelo contrário, ao invés de regularizar a confusa situação da propriedade territorial tornou-a mais confusa ainda, e colocou um número cada vez maior de sesmarias na ilegalidade (OSÓRIO SILVA, 1996, p. 52).

O processo que envolveu a aplicação da lei de terras no Brasil é revelador tanto da funcionalidade da indefinição dos direitos de propriedade como da incapacidade do Estado de impor limites à apropriação e ao uso da terra.

O advento da Lei de Terras está relacionado às mudanças institucionais associadas à Independência do Brasil (1822), à centralização do Estado, à pacificação nacional, bem como à necessidade de por fim aos conflitos por terras que envolviam sesmeiros e posseiros. Assim, sua origem encontra-se na necessidade de reforçar os fundamentos legais e de legitimidade do Estado e regularizar a propriedade da terra, viabilizando a transição lenta do trabalho escravo para o trabalho livre. Deste modo, a Lei de Terras foi aprovada em 1850 e regulamentada em 1854. Seus objetivos eram: ordenar a apropriação territorial no Brasil; acabar com a posse; fazer um cadastro de terras; financiar a imigração; criar um setor agrícola de pequenos proprietários; tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e funcionar como um fator de estímulo para a imigração (SERRA, 2003).

Não foi isso, contudo, o que aconteceu. Osório Silva (1996) afirma que partiu dos grandes proprietários a maior resistência à aplicação da lei de terras. Essa resistência se explica porque ao se recusarem a demarcar suas terras (definindo seus direitos de propriedade) os fazendeiros ficavam livres para manter reservas de terra para

apropriação futura. Essa atitude denotava o quanto o processo de apropriação fundiário predatório era extenso e, ao mesmo tempo, a fraqueza do Estado e do ambiente institucional para imporem restrições ao uso e transferência da terra.

É pertinente observar que as mudanças institucionais posteriores a 1822, como por exemplo, a abolição da escravidão (1888) e a proclamação da República (1889), longe de questionar a dinâmica de apropriação de terras do período anterior, fez estimulá-la, principalmente no ambiente institucional erigido pela República Velha. Tentativas mais recentes de mudança institucional objetivando restringir os direitos de propriedade da terra, tais como a Constituição de 1946 e o Estatuto da Terra de 1964, mostraram-se inócuas como instrumento de intervenção efetiva na dinâmica de apropriação fundiária e na alteração da estrutura de uso e posse de terra no Brasil (OSÓRIO SILVA, 1997).

Para Serra (2003) em certa medida, a história da legislação agrária sobre os direitos de propriedade da terra no Brasil pode ser sintetizada na seguinte imagem: de um lado, o Estado, legislando e procurando exercer (com mais ou menos veemência) seu poder no sentido de definir e restringir os direitos de propriedade no Brasil e, de outro, os interesses da grande propriedade fundiária, resistindo a qualquer forma de restrição ao direito de propriedade da terra, seja opondo-se à legislação fundiária, seja sabotando sua efetiva aplicação. Nesse confronto, reproduzido ao longo de nossa história fundiária, os interesses privados levaram a melhor e tornaram efetivamente plenos para si os direitos de propriedade da terra.

Por seu turno, Osório Silva (1996) indica que os desdobramentos ocorridos por conta da natureza da ocupação fundiária, indicados em linhas gerais acima, resultaram na inexistência de um acesso à terra para a maioria. Na verdade, a grande propriedade,

itinerante e predatória, avançava sobre terras públicas e ocupadas, expulsando, à medida do seu avanço, os pequenos proprietários, posseiros, etc., incapazes de resistir ao poder (político e econômico) da grande propriedade. Assim, a terra é “livre por classe”, isto é, só está disponível para apropriação para os grupos sociais que detém poder político e/ou econômico.

Em síntese, tal ambiente institucional marcou a introdução e propagação da cana-de-açúcar no Brasil. Baseando-se, pelo menos inicialmente, em um tripé constituído pelo latifúndio, pela escravidão e pela monocultura, e, como cultura pioneira, marcaria, grosso modo, as modalidades de introdução e exploração das demais culturas coloniais (FERLINI, 1988).

De acordo com Ramos (1999) a abundância de terras permitiria que o plantador de cana ou o senhor de engenho sempre pudesse estender suas culturas a novos trechos dentro de sua propriedade. Na verdade, esta já era concedida de molde a permitir esse tipo de ocupação extensiva, já que se procurava, com isso, garantir terras para os canaviais, as águas para as levadas, os matos para as fornalhas.

Os engenhos propriamente ditos constituíam unidades produtoras bastante rudimentares, caracterizadas por uma baixíssima eficiência. Movidos a tração animal durante grande parte do período colonial, já que a força hidráulica exigia um dispêndio muito maior de recursos financeiros para construção do sistema de armazenagem e de queda d'água. Trabalhavam com moendas verticais até meados do século XVIII, quando foi introduzida a moenda horizontal. Era na capacidade de extração que se tinha o ponto crítico quanto à eficiência. Por causa disso, havia a prática de deixar o bagaço secando ao sol, antes de queimá-lo. Exigiam grandes quantidades de lenha, o que levava a migrar, sempre que se esgotavam as reservas mais próximas. Também

eram bastante rudimentares os procedimentos finais (cozimento e purgação) para a obtenção do açúcar, o que fazia com que houvesse queixas dos importadores quanto à sua qualidade (RAMOS 1999).

Essas considerações permitem evidenciar claramente duas outras características da ocupação agrícola do território pelos canaviais, ela era itinerante e predatória, assentando a sua racionalidade econômica nos mecanismos que exigiam menor desembolso de recursos financeiros. Tal modelo era caracterizado fundamentalmente pela “casa grande e senzala”, contudo, a economia colonial não se restringia a isso. Deve ser mencionado que as sesmarias eram também concedidas a quem, não possuindo recursos para fundar um engenho, pudesse pelo menos explorar as terras com a produção de cana, com base no concurso do trabalho escravo. Portanto, havia uma outra categoria de proprietários fundiários – os lavradores sem engenho – que dependiam dos senhores de engenho para moagem de suas canas (FURTADO, 1972).

De acordo com Ramos (1999) durante um bom tempo no Brasil-Colônia esses lavradores proprietários cumpriram um importante papel no processo de sustentação da economia, porque, de um lado, permitiam ao senhor de engenho concentrar seus recursos na fabricação do açúcar; de outro, acabavam arcando, nos momentos de depressão de preços, com o ônus de manter recursos ociosos, especialmente escravos, já que, nesses momentos, se moía mais cana própria dos engenhos. Na época de altos preços, contudo, podiam chegar a montar seus engenhos. Isso e mais a partilha das terras via herança acabou levando à construção de engenhos muito próximos uns dos outros.

Com o passar dos anos a estrutura social tornou-se mais complexa, em virtude, principalmente, do parcelamento das sesmarias decorrente de heranças e para pagamento das dívidas contraídas na aquisição de escravos. Isso permitiu que ocorressem compras e vendas de terras e, assim, o surgimento de lavradores de cana obrigada – aqueles que adquiriam áreas com cláusula de entrega obrigatória de cana a um determinado engenho – e os lavradores de cana livre, os quais sofriam a pressão do senhor de engenho para venderem as terras a eles. Também existiam os que passaram a arrendar terras dos engenhos. (...) O importante é ressaltar a relação de dependência econômica que se estabelecia entre os senhores de engenho e os demais plantadores de cana, já que esses precisam daqueles, seja para obterem o produto colonial, seja para poderem comercializar o açúcar, já que os contratos geralmente estabeleciam participação na produção. Portanto, era uma relação de subordinação evidente, que se manifestava igualmente no plano social e político (RAMOS, 1999, p. 39).

Na parte agrícola do engenho havia ainda um outro tipo de trabalhador livre: tratava-se dos moradores, que se diferenciavam dos plantadores não-proprietários, já que não estavam obrigados a cultivar cana. Esses moradores dedicavam-se ao cultivo de gêneros alimentícios nas terras cedidas pelo senhor do engenho. Constituíam, assim, a fonte de abastecimento do mundo dos engenhos (CANABRAVA, 1971 apud RAMOS, 1999).

Assim cabe falar de um “complexo rural”, cujo centro era o engenho, uma unidade econômica com base na monocultura e no latifúndio (e no trabalho escravo) cuja figura central era o senhor de engenho e do qual dependiam todos os outros elementos da sociedade. Evidentemente, essa base econômica correspondia determinada estrutura de dominação política. Se o sinônimo de cultivar e povoar a nova terra era construir engenhos, a condição de senhor de engenho não envolvia somente a posse de um poder econômico e social, mas também a do poder político, que sempre foi usado para reforçar as estruturas de dominação econômica e social dos senhores de engenho – isto é, dos proprietários de terras e de escravos. As leis que tinham real vigência eram aquelas que se adequavam a essa estrutura de dominação. Como lembra Gorender “nunca deixaram de subsistir contradições flagrantes entre a legislação emanada da Metrópole e sua aplicação na Colônia”. O autor se refere às questões dos limites da extensão das sesmarias concedidas, e da exigência de sua exploração dentro de certo prazo (GORENDER, 1988 apud RAMOS, 1999, p. 40-1).

Da mesma forma, quando havia crises que levavam a economia açucareira a situações de graves dificuldades financeiras, podendo os proprietários vir a serem executados pelos seus credores, os senhores de engenho sempre tiveram tratamento distinto em relação aos simples lavradores de cana (proprietários sem engenho) já que as isenções e suspensões de execuções (de dívidas) eram aplicadas, em geral, apenas aos senhores de engenho (FERLINI, 1988).

Na verdade, o que havia era uma situação de fato distinta da de direito, pois

se dentro do sistema político vigente na colônia só descobrimos a soberania, o poder político da coroa, vamos encontrá-lo, de fato, investido nos proprietários rurais, que o exercem através das administrações municipais (PRADO JUNIOR, 1961 apud RAMOS 1999, p. 41).

Assentada nos elementos socioeconômicos e políticos, acima sintetizados, a lavoura e o processamento da cana no Brasil tiveram um largo período de expansão até meados do século XVII. A partir da segunda metade daquele século, o açúcar brasileiro passou a enfrentar uma crescente concorrência e começou a perder a posição de monopólio que tivera até então (SZMRECSÁNYI, 1988).

O período que vai de meados do século XVII ao início do século XIX apresenta uma grande instabilidade nos preços do açúcar no mercado mundial, caracterizando-se por uma forte tendência baixista. Todavia,

a crise da economia açucareira não pode ser condicionada, em si, à concorrência dos novos produtores antilhanos. A própria natureza da *plantation* e da comercialização do açúcar, a partir de 1640, tendia à ampliação da produção, que, se não ocorresse nas Antilhas, ocorreria no Brasil (FERLINI, 1988, p.71).

Com a grande expansão da produção nacional e mais a introdução da produção antilhana no mercado mundial, o açúcar brasileiro deixara de se beneficiar do “preço de monopólio” até então vigente.

Entretanto, mesmo com o preço apresentando tendência de queda a longo prazo a principal região açucareira do Nordeste brasileiro, o atual estado de Pernambuco, continuou expandindo sua produção até se tornar o principal produtor no século XIX. Relativamente a este fenômeno o contexto histórico é capaz de indicar a resposta. A economia colonial ainda não havia descoberto um outro produto substituto, capaz de sustentar e dinamizar a sua atividade produtora (RAMOS, 1999).

Contudo houve um significativo estímulo ao incremento da produção em fins do século XVIII e início do século XIX, devido ao grande aumento do consumo de açúcar na Europa, em decorrência da urbanização e do crescimento demográfico resultantes da Revolução Industrial. Por outro lado, o açúcar brasileiro, que já havia perdido a condição de monopólio ao final do período colonial, passa a sofrer, a concorrência de novos produtores mundiais, bem como de um “novo produto” o açúcar de beterraba já a partir da terceira década do século XIX, tendo aproveitado por pouco tempo a expansão do mercado europeu (SZMRECSÁNYI, 1988).

Ademais, impulsionado por uma combinação de progresso técnico, pesados impostos de importação e altos subsídios de exportação, o açúcar de beterraba ampliou consideravelmente sua participação no mercado mundial durante a segunda metade do século XIX. Sua parcela elevou-se de menos de 14% em 1851-55 para cerca de 61% nos últimos cinco anos da década de 1890, dentro de uma produção total que cresceu de um pouco mais de 1,4 milhão para cerca de 8,2 milhões de toneladas métricas (EISENBERG, 1977).

No Brasil, por outro lado, na cultura da cana-de-açúcar ocorreram poucas modificações técnicas na produção açucareira antes de 1870. A explicação reside na combinação de terra barata com trabalho barato e não-educado que produziu uma atitude conservadora, rotineira em relação à inovação tecnológica. (...) O trabalho barato refere-se ao fato

de que, quando o preço do escravo dificultou sua importação, os senhores de engenho ampliaram o recurso à relação de “morada”, mediante a cessão de trechos de terras (sempre mais distantes e de acesso mais difícil) aos trabalhadores livres que, assim, constituíam-se em força de trabalho à disposição da empresa agromercantil. Aproveitava-se, assim, toda a organização político-social que se orientava no sentido de garantir ao senhor de engenho o exercício pleno de seu poder sobre suas terras, agregados e dependentes (RAMOS, 1999, p.47).

2.2 A Tentativa de Reestruturação do Setor por meio dos Engenhos Centrais

A estrutura produtora de açúcar no Brasil estava assentada em métodos e processos técnicos, em sistemas de trabalho e, principalmente, numa certa ordem socioeconômica herdada da Colônia e sua produção vivia um momento bastante delicado ao término do século XIX. Seria necessário modernizá-la, para que pudesse tentar recuperar seu fôlego competitivo diante das produções concorrentes. Naquela época ainda não havia mercado interno capaz de sustentar o patamar em que se encontrava e, portanto, de servir de base para sua reprodução. Ou então teria que se aceitar a sua estagnação – o que, na verdade, significaria uma reversão parcial de seus componentes estruturais, especialmente do latifúndio monocultor canavieiro, para outros fins produtivos, já que a região não participava do grande avanço da cultura cafeeira (RAMOS, 1999).

Deste modo, o contexto estabelecido retratava um período de severa crise para o complexo canavieiro, um momento marcado por profundas transformações econômicas, sociais e políticas. Tratava-se de uma situação de crise que exigia a busca de soluções e de encaminhamentos. Para tanto, a proposta básica, naquele momento, era bastante clara, diante da necessidade de modernização, e tendo-se em conta a insuficiência de

recursos dos senhores de engenho para fazer frente essa modernização, o melhor, portanto, seria dividi-la em suas duas partes: o cultivo da cana – a lavoura canavieira propriamente dita, e o processamento industrial, ou seja, da fabricação do açúcar (ANDRADE, 1994).

Em princípio parecia ser uma boa idéia, somado ao fato do sucesso alcançado por tal expediente em outras colônias. Assim,

ela foi logo aceita e difundida, até pelos senhores de engenho, que viam nela uma solução para os graves problemas que enfrentavam – o da queda das vendas de seu produto final, que, nas condições da época, num mercado agora dominado pelo açúcar de beterraba dos países industrializados e pelo açúcar de cana das grandes unidades produtoras de Cuba – sinalizava para um futuro nada promissor. O outro problema decorria da proibição do tráfico externo de escravos em 1850, que trouxe dificuldades no suprimento de mão-de-obra na região, ao qual se aliou ao tráfico interno, orientado para as regiões em franca expansão com o café. Apegar-se àquela idéia pareceu, num primeiro momento, o melhor que podiam fazer (RAMOS, 1999, p.54).

A divisão proposta pelos engenhos centrais visava à otimização do uso dos fatores produtivos. O agricultor estaria empenhado exclusivamente em investimentos na direção do aumento do rendimento agrícola, o proprietário do engenho central somente se interessaria pela modernização da unidade industrial. Os resultados seriam a redução do preço da matéria-prima e produto industrial de melhor qualidade e mais competitivo (EISENBERG, 1977).

Por outro lado, segundo Ramos (1999) a questão que envolvia a responsabilidade pela instalação das unidades de processamento precisava ser resolvida.

Desde logo, deve ficar claro que não poderiam ser os proprietários dos engenhos bangüês, unidades de fabrico que constituíam a razão de ser do atraso tecnológico. A esses proprietários estaria reservada outra tarefa de importância também muito significativa para o “salto à frente” de que necessitava a produção açucareira no Brasil: eles deveriam concentrar seus recursos na melhoria técnica do cultivo da cana, o que

lhes permitiria, de um lado, reduzir os custos da matéria-prima e da mão-de-obra e, portanto, o preço final do produto do complexo; de outro, aumentar a produtividade da exploração agrícola, possibilitando a entrega de um volume maior de cana para processamento, algo extremamente necessário para as grandes unidades processadoras que estavam sendo idealizadas. Na verdade, se isso não acontecesse, o projeto estaria inviabilizado de saída (RAMOS, 1999, p. 54-5).

Os engenhos centrais implicavam, para ficar claro, numa junção de grande parte dos melhoramentos técnicos introduzidos desde o início do século XIX, numa única unidade de processamento. Significava uma estrutura completamente nova na organização da produção açucareira para enfrentar a enorme soma de capital financeiro e técnico que requeria a moderna indústria (CANABRAVA, 1971).

Conforme Andrade (1994), o engenho central era o resultado da aplicação de diversos conhecimentos e avanços técnicos resultantes da Revolução Industrial. Era algo novo no Brasil, onde significava a passagem para a modernidade aplicada à produção açucareira. Era a modernização total da indústria açucareira, o início da transformação de uma paisagem relativamente estática já havia três séculos.

Porém, para Ramos (1999) a questão fundamental não estava nisso. O problema não era de natureza técnica ou locacional. O fato é que havia uma forte razão de caráter socioeconômico que acabaria levando ao insucesso os engenhos centrais. Essa razão tinha a ver, no que é essencial, com a própria história da produção açucareira no Brasil e da estrutura de poder que correspondia a ela.

Os senhores de engenho logo perceberam que a idéia tinha um problema sério, se olhada do alto de seus poderes de classe dominante no Nordeste açucareiro: significava abrir mão do controle completo que tinham até então sobre o processo produtivo, controle esse que era a base mesma daqueles seus poderes. Na concepção do engenho central, a relação de subordinação era clara e estava de acordo com a concepção da moderna produção fabril capitalista: a etapa fundamental passaria a ser o processamento industrial e a matéria-prima deveria subordinar-se às exigências e requisitos desse processamento (RAMOS, 1999, p. 56).

Conforme, Singer (1968 apud RAMOS, 1999) a idéia falhou porque não foi possível estabelecer a subordinação do plantio de cana às necessidades da fabricação de açúcar. Na verdade, nem a própria desvinculação manufatura-agricultura acabou ocorrendo. Pois, de acordo com os senhores de engenho, haveria que modernizar, mas sem mudar o que estava dando certo havia séculos. Em síntese, a infra-estrutura teria que se adequar à superestrutura.

2.3 A Constituição das Usinas e a participação do Estado Brasileiro

Desde meados da década de 1880, já vinha se configurando o que seria a nova realidade: o Estado, notadamente na esfera local, seria o sustentáculo da “modernização sem mudança”. Sucederam-se leis e decretos destinados a permitir que muitos dos antigos senhores de engenho passassem a produzir açúcar em larga escala. Contrariando abertamente o princípio que norteava a concepção dos engenhos centrais, o governo provincial começou a financiar e subsidiar os agricultores que se dispusessem a montar unidades fabris (EISENBERG, 1977).

Um aspecto a ser destacado é que, ao se analisar as experiências de outros países produtores de açúcar, tudo parecia indicar aos senhores de engenho brasileiros que a saída seria a implantação dos engenhos centrais. Apesar do malogro desse sistema, ele criaria as bases tecnológicas para as usinas. Assim, imbricaram-se as novas tecnologias trazidas com as centrais e o velho amanho dos nossos bangüês: a cultura e a fábrica novamente reunidas. A denominação continuaria até 1909, mas das características do sistema de engenhos centrais não havia mais nada. A integração vertical ocorrida em todo o país transformaria esses engenhos centrais em usinas. A verdade é que, antes mesmo do fim do Império, terminava a era dos engenhos centrais (MEIRA, 2008, p.11).

Segundo Meira (2008) esse obscuro processo impulsionado com a tentativa de implantação dos engenhos centrais resultaria numa relação parasitária com o Estado. No intuito de reverter à situação de crise da produção açucareira, o Estado interviria, em diferentes graus de atuação, no seu processo de modernização, na quantidade e qualidade de sua produção, e, nas disputas entre os seus diferentes setores. Em suma, a política econômica açucareira, desenvolvida no Império brasileiro, firmou sua posição baseada nas bem sucedidas experiências estrangeiras com o sistema das centrais. Mas, no caso brasileiro, os resultados não apareceram de imediato. Assim, os produtores brasileiros começam a propor novas medidas, e, através delas, transformariam o sistema proposto pelos engenhos centrais na futura estrutura das usinas.

Desta forma, o insucesso dos engenhos centrais fortaleceu a fórmula dos antigos engenhos, agora em escala ampliada, com a usina assumindo a maior parte da produção de matéria-prima e promovendo gradual absorção dos fornecedores independentes (EISENBERG, 1977).

Por seu turno, os governos provinciais e, depois, estaduais participaram ativamente da primeira modernização da agroindústria canavieira. Durante a República Velha, com a decidida colaboração do Estado, o segmento mais dinâmico dos senhores de engenho mobilizou-se pela implantação de pequenas usinas (Andrade, 1994).

Nas palavras de Ramos (1999),

(...) o Estado estava garantindo a modernização de quem sempre dominou o “mundo dos engenhos”, e que agora se transformaria no “mundo das usinas”. Nada de rupturas intempestivas. Os autores que estudaram o assunto são unânimes: a usina era (e é) um engenho grande, uma unidade que mantinha a característica básica da produção açucareira dos tempos coloniais: a produção integrada, agrícola e industrial, sob o controle do mesmo proprietário. Tudo mudou para

continuar exatamente igual, embora num outro patamar. Para Manuel Diegues Jr. a mudança que realmente houve foi a do senhor de engenho para a cidade, para onde ele levou seus hábitos, seus costumes, seu modo de vida, onde ele iria transmitir e não assimilar novos hábitos. Evidentemente, junto com ele mudou-se uma parte dos trabalhadores rurais (ex-moradores, ex-lavradores sem-engenho, ex-escravos) (...). No campo ficou apenas o preposto do agora usineiro, já não havendo mais casa-grande ou senzala. Foi fundamentalmente isso que mudou (RAMOS, 1999, p.70).

Contudo, a característica mais marcante do período que foi de 1890 a 1930 ficou por conta da grande instabilidade dos preços do açúcar. De um lado havia a presença do capital “mercantil-especulador” influenciando sobre o abastecimento interno de açúcar, algo que segundo Ramos (1999) perduraria até o final do período em questão.

Em síntese, grandes comerciantes e refinadores passaram a manipular, em seu benefício, as relações entre produção, estoques e consumo. Tal expediente devia-se ao direcionamento que tivera a produção pernambucana, até então, fundamentalmente exportadora para o mercado interno brasileiro. O açúcar produzido e exportado por Pernambuco era do tipo demerara ou mascavo e destinava-se ao refino nos países importadores, com isso a produção daquele estado passou a depender dos refinadores/comerciantes localizados na Região Sudeste (RAMOS, 1999).

Entretanto, outros fatores contribuíram para o quadro de instabilidade verificada para os preços do açúcar. Entre eles vale ressaltar as oscilações dos preços externos, especialmente a grande elevação ocorrida por causa da Primeira Guerra Mundial, bem como os efeitos da praga do mosaico nos canaviais paulistas, que se estenderia de 1923 a 1926, reduzindo drasticamente a produção de São Paulo (SZMRECSÁNYI, 1988).

Apesar de tudo isso, o fato mais importante desse período, segundo Ramos (1999) foi a luta pelo controle do mercado interno, ou melhor, a luta pelo controle dos mercados urbanos em expansão.

No âmbito interno a instabilidade dos preços fazia com que ela mostrasse sua verdadeira face: tratava-se de uma luta entre usineiros e os fornecedores de cana, antigos senhores de engenho que tentavam, a todo custo, conservar seus engenhos bangüês. Na verdade, essa luta não era inédita no contexto do complexo canavieiro, tratava-se de uma luta no interior da classe dominante. Ela reprisava a luta entre os lavradores proprietários de engenho (os senhores de engenho) e os lavradores sem engenho, que entregavam a cana para ser esmagada no engenho dos primeiros. No passado, a hegemonia dessa luta já estava dada, pois não adiantava ter cana se ela não pudesse ser transformada em açúcar. A nova contenda, porém, assumia o caráter de uma luta pela hegemonia entre a grande produção, que havia sido viabilizada pelo Estado, contra a pequena produção dos engenhos bangüês (RAMOS, 1999, p.74)

Havia uma disputa ocorrendo no interior da classe dominante e que se expressava por meio de uma luta em torno dos preços do açúcar e da cana. A materialização desta contenda se dava no avanço das usinas sobre as áreas dos pequenos engenhos, que acabavam por se transformar apenas em propriedades fornecedoras de cana. Esta situação se mostrava, resumidamente, da seguinte forma; os usineiros, mantendo o comportamento típico da classe senhorial a que pertenciam, ou da qual eram originários, buscavam expandir a produção de suas usinas com base na cana própria; por sua vez, os fornecedores-proprietários buscavam reduzir a participação dos lavradores não-proprietários, os quais não mais podiam ter os seus roçados, suas plantações de gêneros alimentícios. Assim, a luta entre os componentes da classe dominante acabava por atingir os que estavam na base da estrutura social (RAMOS, 1999).

Assim, o que havia sido evitado com o malogro dos engenhos centrais – a perda do controle completo sobre o complexo produtor – estava se dando agora no interior da própria classe dominante.

Essa luta ainda estava efervescente no final da década de 1920 e só assumiria proporções catastróficas com a grande queda dos preços que iria ocorrer em 1929/30. Deste modo, a agroindústria canavieira do Brasil chegara a uma situação conflituosa no final dos anos vinte. De um lado porque, havendo perdido o mercado externo, teve sua expansão dependente do mercado interno em ampliação e assim, as produções regionais passaram disputar uma mesma possibilidade de colocação de seus produtos, ou seja, um mesmo espaço de realização. De outro lado, as transformações na estrutura produtiva que haviam sido viabilizadas pelo Estado e que resultaram no surgimento das usinas, acabaram por levar a um conflito entre as classes sociais envolvidas no complexo agroindustrial canavieiro (SZMRECSÁNYI, 1988).

Somado a esses fatores o período foi também marcado por muitas oscilações, tanto na produção quanto nos preços do açúcar ao longo das primeiras décadas do século XX, configurando, assim, uma situação de grande instabilidade no interior do complexo. Enfim, os desdobramentos de tudo isso acabou levando à intervenção do Estado.

2.4 Intervenção estatal e a administração dos conflitos

Os conflitos e impasses forneceram as condições históricas para a emergência de um novo ambiente institucional na agroindústria canavieira, no qual a intervenção

estatal e a articulação com os interesses institucionalmente organizados do setor privado darão a dinâmica da nova fase.

Daquele momento em diante, a atuação do Estado emerge como elemento constitutivo e parte integrante da dinâmica de desenvolvimento do complexo, pois atuaria a partir de então sobre as relações de classe no interior da produção agroindustrial (RAMOS, 1999; SZMRECSÁNYI, 1988)

Resumidamente, o objetivo era intervir de modo a disciplinar, ou melhor, estabilizar os preços do açúcar constituindo, para tanto, uma determinada orientação que fosse capaz de regular a sua oferta, uma vez que esta crescera acentuadamente indicando uma superprodução. Deste modo, a materialização desta política, por meio de sua primeira tentativa de enfrentamento levou a uma nova configuração institucional para o setor, o resultado foi a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA.

Contudo, conforme observou Caron (1986) e Szmrecsányi (1988), a criação do IAA foi precedida e resultou da fusão de duas instituições voltadas ao setor, a Comissão de Estudos do Alcool Motor (CEAM) e a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (CDPA). Conforme Caron

o excesso de produção e as dificuldade de demanda do açúcar levaram o Governo a iniciar as intervenções, nessa década de 30, com a criação do CEAM – Comissão de Estudos do Alcool Motor (agosto de 1931) e depois com a criação do CDPA – Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (dezembro de 1931). Esses órgãos do governo pretendiam conciliar do melhor modo possível, os vários interesses dos produtores de açúcar, dos plantadores de cana, dos comerciantes do álcool e do açúcar, e dos seus consumidores. Para isso, o CDPA passava a ter atribuições e poder para: a) criar estoques reguladores retendo parcelas da produção, b) fazer estudos estatísticos da produção e dos preços, relatando os resultados ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, c) determinar que se fizesse a exportação, para preservar o equilíbrio da oferta e procura, d) sugerir ao Governo medidas de fiscalização, e e) arrecadar taxa para custeio das medidas de defesa a produção (CARON, 1986, p.34)

Em 1933 esta intervenção aprofunda-se ainda mais com a criação do IAA que tinha entre seus objetivos principais o controle sobre a produção de açúcar.

2.5 A Nova estrutura institucional, o IAA e a Legislação Setorial

Entre 1933 e 1990 a organização mais importante na definição do novo ambiente institucional da agroindústria canavieira brasileira e de sua performance foi o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Criado em 1933 por meio do Decreto lei nº 22.789, de 23/05/1933 como uma autarquia federal, o IAA tornou-se responsável pela elaboração e implementação da política pública para todo o setor açucareiro do Brasil (RAMOS, 1999; SZMRECSÁNYI, 1988).

Segundo Ramos (1999), embora dotado de condições legais e mesmo materiais, a atuação do IAA, se não foi conivente foi, porém, suficientemente omissa para permitir a expansão da coordenação hierárquica. Em outras palavras, a ação do IAA foi marcadamente moldada pelos interesses do grande capital usineiro e que, portanto, sua tentativa de restringir a capacidade do mercado de definir o uso de terras foi muito limitada.

Para efeito de comparação seria interessante contrastar os casos brasileiro e australiano¹. No primeiro caso, o ambiente institucional foi construído, em grande medida, sob pressão em favor da grande propriedade fundiária, que sempre fora o esteio da agroindústria canavieira. Sendo assim, o novo ambiente institucional dará continuidade e servirá perfeitamente aos interesses da grande propriedade fundiária

¹ O desenvolvimento do aparato de regulação na agroindústria canavieira da Austrália será melhor detalhado no próximo capítulo.

que lastreia o crescimento do setor. No caso australiano, a expansão da agroindústria é precedida, em princípios do século, por mudanças institucionais (proibição da imigração e reforma agrária) que servirão de alicerce para a forma de coordenação via mercado, além de favorecer um comportamento econômico entre seus agentes caracterizado pela busca sistemática de ganhos de produtividade – expansionismo tecnológico (GUEDES, 2000).

Voltando ao caso brasileiro, Ramos (1999) mostrou que o pedido por uma intervenção estatal para regulamentar o setor veio dos próprios usineiros, ameaçados pelos eventos internos e externos a que se fez referência anteriormente. A constituição do novo aparato institucional, porém, foi lenta e sofreu modificações ao longo do tempo. Conforme observou este autor, o espírito que norteou a criação do IAA era o de buscar equilibrar a oferta e demanda interna do produto, de maneira a conservar estáveis os preços.

No começo acreditava-se que para atingir esse equilíbrio seria essencial desenvolver a produção e consumo de álcool combustível. Imaginava-se que a produção de cana e açúcar excedente, que já não podiam ser absorvidas pelo mercado externo, poderiam converter-se em álcool e, desse modo, solucionar os problemas nacionais de superprodução. Essa perspectiva orientou a legislação que inicialmente regulou as ações do IAA (SZMRECSÁNYI; MOREIRA, 1991).

Todavia, a medida que amadureceu a percepção de que essa estratégia só traria resultados no longo prazo, a ação do IAA foi cada vez mais orientada pelas demandas de curto prazo. A mais grave delas dizia respeito ao excesso de produção de açúcar, que continuava a se verificar nos anos imediatos a instituição do IAA. Para enfrentá-las o IAA, invertendo a prioridade definida nos primeiros documentos, voltou-se para uma

intervenção mais rígida no setor açucareiro, objetivando limitar a produção do País (SZMRECSÁNYI, 1988).

No que diz respeito aos controles sobre a oferta, o principal instrumento foi a definição de cotas de produção de açúcar por usina. Conforme Szmrecsányi (1979 apud GUEDES, 2000) a versão final do Decreto nº 22.981, de 25/07/1933, estabelecia que

de acordo com a nova versão, as quotas de cada usina deveriam ser estipuladas anualmente pelo Instituto, a partir dos limites de produção equivalentes à média da produção anual do último quinquênio, tendo em vista os estoques de açúcar existentes no País e as estimativas das safras de cana a iniciar-se. A percentagem dos eventuais aumentos ou reduções de quotas deveriam ser iguais para todas as usinas situadas em determinado Estado (artigo 59 do Regulamento). O eventual decréscimo da produção efetiva de algumas usinas poderia ser compensado por outras do mesmo Estado, mediante requerimento dos interessados, mas sempre dentro do limite geral de produção estabelecido para o Estado e questão (artigo 60). Toda a produção de açúcar que ultrapassasse as quotas autorizadas pelo IAA estava sujeita a confisco, sem qualquer indenização para seu proprietário (SZMRECSÁNYI, 1979 apud GUEDES, 2000, p. 106).

O artigo 8º dessa mesma lei proibia, ainda, a montagem de novas usinas, engenhos e bangüês em todo o território nacional sem previa consulta ao IAA. Em 1941, com o advento do Estatuto da Lavoura Canavieira (ELC), as funções do IAA foram ampliadas, cabendo-lhe também o controle das transações entre usinas e fornecedores de cana. O papel atribuído ao IAA na execução dessa lei previa, também, a organização de um cadastro de fornecedores, regulamentar as condições de fornecimento e da absorção da cana pelas usinas, estabelecer restrições à produção canavieira das usinas, distribuindo entre elas e seus fornecedores, os encargos decorrentes de eventual limitação ou vantagens inerentes ao crescimento das quotas

de produção açucareira, mediante a instituição de quotas de fornecimento e preços específicos (SZMRECSÁNYI, 1979 apud GUEDES, 2000).

Há que observar-se, porém, que os poderes do IAA nunca incidiram sobre o uso da terra para cultivo da cana. Embora dotado de instrumentos poderosos, essa organização nunca foi capaz de estabelecer controles rígidos sobre o uso da terra, de maneira a influenciar e controlar, como será visto mais adiante no caso australiano, a expansão extensiva da produção agrícola. O IAA não podendo ou querendo contrariar os interesses dos proprietários fundiários, acreditou poder controlar a oferta de açúcar agindo apenas sobre a parte industrial (através das cotas de produção) esquecendo-se de controlar a oferta do insumo cana, que só seria possível por meio de proibições e regulações sobre o mercado de terras (RAMOS, 1999).

O resultado foi que os usineiros, que eram também proprietários de terra, utilizavam o crescimento da área plantada em fato consumado para a revisão e ampliação das suas cotas de produção. Esse movimento reforçava a procura de terras, que fechava o ciclo de expansão dessa agroindústria. Esse padrão de crescimento, assentado fundamentalmente na expansão da oferta de terras, gerou, ao contrário de sua concorrente australiana, uma baixa incorporação de progresso técnico e baixos rendimentos agrícolas e industriais (GUEDES, 2000).

Deste modo, o resultado dos primeiros anos de intervenção do IAA provocou uma expansão significativa da produção do complexo canavieiro. Com preços estáveis e remuneradores para os empresários do setor, iniciou-se uma fase de grande expansão das usinas, tanto no Nordeste quanto em São Paulo. Essa expansão, com a correlata concentração/centralização de capitais, provocou o fechamento dos engenhos bangüês e a concentração da produção industrial na usina (SZMRECSÁNYI, 1988).

Neste cenário, explodiam os conflitos envolvendo usineiros e fornecedores. Os primeiros avançando sobre a terra dos segundos, e estes resistindo à desapropriação. Ramos (1999) observa que esses conflitos eram mais intensos no Nordeste, onde o avanço da cana fazia-se sobre a terra e a produção dos antigos senhores de engenho que não conseguiram transformar-se em usineiros.

No discurso, o ELC editado em 1941 pretendia proteger a pequena produção canavieira da ameaça à sua existência que significava o avanço das usinas sobre novas terras para produzir cana. O principal instrumento dessa legislação procurou garantir uma reserva de mercado para os fornecedores de cana, na forma do artigo 55. Este artigo estabelecia que as usinas só poderiam auto abastecer-se de cana própria a uma porcentagem fixada em 60% da cana esmagada, devendo o restante da cana ser adquirida do fornecedores (RAMOS, 1999).

Contudo, em termos práticos o Estatuto não foi capaz de arrefecer a intensidade do avanço das usinas sobre a terra, não impedindo, deste modo, sua ocorrência com reflexos sobre o aumento na concentração fundiária neste setor e, ao mesmo tempo, a redução do número de fornecedores de cana (RAMOS, 1999).

2.6 Consolidação da produção integrada e o aprofundamento da intervenção do IAA

No período pós-guerra (1946-68) se consolidou a configuração da agroindústria canavieira no Brasil, tal como se encontra hoje, isto é, integrada verticalmente para trás. Neste período, o objetivo essencial da intervenção estatal, através do IAA, era permitir a expansão equilibrada (entre regiões) da produção canavieira entre os estados do

nordeste e do centro-sul, particularmente São Paulo (SZMRECSÁNYI; MOREIRA, 1991).

Os instrumentos com que contava o IAA – fixação e definição de cotas de produção – permitiam supor que isso fosse possível. Entretanto, a partir de 1946, por meio do Decreto-Lei nº 9.827, o IAA foi obrigado a recuar, cedendo às pressões dos usineiros sulistas, e redefiniu o critério de quotas de produção de açúcar o qual subordinava as quotas à evolução dos limites estaduais de produção às exigências regionais, e não mais nacionais, da evolução do consumo de açúcar (SZMRECSÁNYI; MOREIRA, 1991).

Segundo Szmrecsányi e Moreira (1991) a partir dessa lei a produção paulista cresce significativamente e na safra 1951/52 São Paulo ultrapassa Pernambuco em termos de produção açucareira. A produção deste último estado continuou cada vez mais dependente das exportações e do mercado residual não absorvido por São Paulo.

É necessário mencionar que, embora menos eficiente que sua concorrente paulista, a produção canavieira nordestina pôde sobreviver e mesmo crescer em razão dos preços fixados pelo IAA e pela grande expansão do mercado interno brasileiro ao longo dos anos cinqüenta. O resultado disso foi a materialização das desigualdades regionais tão características dessa agroindústria no Brasil (RAMOS, 1999).

Ao mesmo tempo, a agroindústria açucareira paulista cresceu de maneira significativa ao longo de toda a década de cinqüenta, impulsionada, não só pela crescente urbanização como também pela disponibilidade de áreas derivadas do abandono ou conversão das antigas terras ocupadas pelo café. Mais uma vez, a expansão da agroindústria canavieira, também em São Paulo, fez-se por meio de uma

intensa apropriação de terras, que antecedeu e viabilizou a instalação de usinas (RAMOS, 1999).

Adicionalmente, segundo Ramos (1999) esse mesmo contexto assistiu a criação da Cooperativa dos Produtores de Açúcar (COPERSUCAR) que acabou por contribuir não apenas para o desenvolvimento da agroindústria canavieira paulista como também para o aprofundamento das desigualdades regionais em seu favor. Criada em 1959 pelos próprios usineiros com o objetivo de quebrar o poder oligopsônico das grandes refinadoras e distribuidoras nacionais de açúcar, passou a ter um papel importante na defesa dos interesses do setor sucroalcooleiro (particularmente paulista) e na difusão do progresso técnico neste setor, fundamentalmente através da pesquisa básica e aplicada no melhoramento genético da cana-de-açúcar.

A respeito da criação da COPERSUCAR, Guedes (2000) faz uma importante observação,

(...) diferentemente das instituições de pesquisa e extensão existentes em outros países, essa organização paulista pertence e é controlada por usineiros. Isso lhes facilita imprimir às pesquisas desenvolvidas uma orientação técnico-científica que age como um reforço à forma de coordenação integrada. Na verdade, operando sobre a base de grandes unidades produtivas, as pesquisas aí desenvolvidas desconsideram o potencial de desenvolvimento de tecnologias adequadas às escalas modestas da pequena produção. Mais uma vez, desenvolvem-se as condições para a constituição de um ambiente institucional favorável à integração (GUEDES, 2000, p.113).

Na década de sessenta o crescimento da produção paulista continuou, porém beneficiado pela abertura do mercado norte-americano de açúcar à produção brasileira, uma vez que os EUA haviam deixado de comprar o produto de Cuba por conta da revolução ocorrida em 1959. Adicionalmente, no Estado de São Paulo, outro impulso veio da política de erradicação do café, que liberava terras para o avanço da cana.

Fechando, deste modo, um cenário onde dada a inexistência de controles sobre o uso da terra destinada ao cultivo de cana, a terra passou a assumir funções importantes em termos de concorrência intercapitalista. A par de constituir-se em barreira à entrada nessa agroindústria (MOREIRA, 1989).

2.7 As políticas para o Setor, o Proálcool e a expansão da lavoura canavieira promovida pelo Estado (1975-85)

A partir dos anos setenta, o ambiente institucional da agroindústria canavieira brasileira foi reforçado no sentido de intensificar a intervenção estatal e o expansionismo fundiário. O mecanismo responsável por isso estava parcialmente contido nas políticas econômicas direcionadas para o setor e que beneficiaram, inequivocamente, o segmento compreendido pelas grandes propriedades canavieiras e capitais usineiros (RAMOS; FILHO, 2006).

A ênfase se centra na identificação dos principais instrumentos de política setorial e os seus efeitos em termos de impulsionar a integração vertical. Será realçado, particularmente, o PROÁLCOOL², por seus impactos sobre toda a agroindústria sucroalcooleira no Brasil.

² O PROÁLCOOL foi um programa criado pelo Governo Federal em 14 de novembro de 1975, com a finalidade de desenvolver a produção de álcool e sua comercialização como substituto da gasolina. Inicialmente o álcool foi utilizado em mistura com a gasolina (até 20% de álcool anidro). A partir de 1979, começou a ser vendido em postos de abastecimento como um novo combustível (álcool hidratado), ao mesmo tempo em que as fábricas iniciavam a venda de modelos desenvolvidos para sua utilização.

2.7.1 As políticas anteriores ao Proálcool

Entre 1966-73, o Estado implementou uma série de incentivos e subsídios com o objetivo de modernizar o parque produtivo canavieiro, a fim de torná-lo mais competitivo no mercado internacional. Acreditava-se que os preços internacionais do açúcar conservar-se-iam em patamares elevados e essa expectativa estimulou investimentos que ampliaram significativamente a capacidade produtiva do complexo (RAMOS, 1999).

Foram fundamentais para isso vários fundos e instituições. O primeiro deles foi o Fundo Especial de Exportação (FEE), de 1966, de onde vieram recursos para modernizar a agroindústria canavieira, originários da diferença entre os preços que o IAA pagava internamente pelo açúcar, e o preço que ele obtinha no mercado internacional através do monopólio das exportações que detinha. O IAA concedia recursos do FEE às empresas do setor sob condições extremamente benéficas, entre as quais se sobressaíam créditos a juros baixos, longos prazos de pagamento e ausência de correção monetária (MANOEL, 1986).

No início da década de setenta dois outros programas fizeram parte da política econômica para o setor. Trata-se do Programa de Racionalização e Apoio da Agroindústria Açucareira (1971-72), e a constituição, em 1971, do Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-açúcar (PLANALSUCAR). O primeiro programa objetivou aumentar a concentração industrial no setor a partir de um diagnóstico que relacionava a baixa rentabilidade física industrial ao número elevado de usinas de pequeno porte existentes à época (MANOEL, 1986).

O mecanismo de incentivo à concentração consistiu na concessão de estímulos fiscais e financeiros à fusão, incorporação e realocação de unidades industriais, bem como financiamento aos fornecedores que incorporassem novas cotas de fornecimento àquelas que já possuísem, para fazer frente à maior demanda das usinas reestruturadas (GONÇALVES, 1997).

Segundo Gonçalves (1997), o PLANALSUCAR que embora não se materializou em fluxos diretos de recursos públicos para os agentes da cadeia canavieira, constituiu na verdade uma forma ampla de subsídio porque assumiu os custos da pesquisa tecnológica, que em outra circunstância deveria ser realizada pelos agentes privados.

Ao mesmo tempo que se implementavam esses programas, o ambiente institucional cuidou de garantir que a agroindústria canavieira nordestina não fosse afetada, proibindo, através da lei nº 5654 de 14/05/1971, que uma região absorvesse cota de outra mesmo que essa estivesse abaixo do limite definido pelo IAA. Por sua vez, a lei nº 2059 de 31/08/1971 que instituiu preços equalizados no plano nacional, protegeu a produção menos eficiente do nordeste e garantiu margens de lucro excepcionais as mais eficientes de São Paulo (SZMRECSÁNYI; MOREIRA, 1991).

Nas palavras de Gonçalves (1997), os desdobramentos que levaram a essa condição ocorreram da seguinte maneira,

O principal centro de produção da agroindústria açucareira deslocara-se para São Paulo, exatamente o maior temor dos oligarcas nordestinos nos anos 30. Mas como oligarquia sempre foi oligarquia, ainda mais quando se trata de uma oligarquia de mais de quatro séculos e, assim, seu domínio econômico e político regional fará persistir, por décadas, sua capacidade de engendrar mecanismos de política econômica em seu proveito. A manifestação dessa força política pode ser visualizada nos anos seguintes, que demonstram que a supremacia paulista não significou no desmonte da estrutura de poder complexo açucareiro nordestino. Essa oligarquia engendrou a seu favor o sistema subsídios denominado “equalização de preços”, posteriormente estendido aos usineiros fluminenses e , que, em última instância representa um prêmio

à menor eficiência, curiosamente defendido em nome do interesse social face aos corolários negativos que produziria o desmonte da produção de açúcar numa região carente como o Nordeste. Efetivados em 1971 pela Resolução 2059 do IAA, como um projeto temporário, pois deveria ser extinto de maneira gradativa até 1977/78, torna-se uma medida permanente. Os recursos para esse subsídio provinham do Fundo Especial de Exportação (FEE), que eram vultosos na conjuntura favorável do mercado internacional do açúcar de então, mas passaram a ser bancados pelo Tesouro Nacional com o refluxo das vendas externas nos anos seguintes (GONÇALVES, 1997, p.206-7).

2.7.2 O Proálcool e a expansão da agroindústria canavieira

A resposta estatal à crise do petróleo em termos setoriais foi atrelar a produção do complexo canavieiro à política energética do Governo Federal, que cumpriria assim dois objetivos: substituir parcialmente a importação do insumo petróleo e, ao mesmo tempo, garantir um mercado para o escoamento da produção excedente da agroindústria canavieira. O PROÁLCOOL foi a materialização desta política. Tem sido comum atribuir a criação do PROÁLCOOL ora à pressão organizada dos usineiros, que viam nele uma alternativa aos problemas de realização do setor ora à necessidade de enfrentar o desequilíbrio externo causado pelos dois choques do petróleo (RAMOS, 1999; GONÇALVES, 1997).

A conciliação destes dois pontos de vista e ao mesmo tempo a realização de uma interpretação a respeito de uma ampla “orquestração de interesses” em torno do complexo canavieiro utilizando-se dos dois eventos para beneficiar-se das políticas públicas é apresentada por Shikida (1997).

Conciliando as argumentações ora enfatizadas, a interpretação do nosso trabalho é a de que a crise do petróleo e a crise da agroindústria canavieira contribuíram para viabilizar o surgimento do Proálcool. A crise do petróleo gerou um “gargalo” no processo produtivo. O “gargalo” propiciou um ambiente favorável ao surgimento de várias opções; neste

caso, foram o uso do álcool, do carvão e do óleo vegetal. Contudo, a crise da agroindústria canavieira acabou fornecendo a “orquestração” de interesses que levou o País a optar pelo Proálcool. Nesta linha de raciocínio, a crise do petróleo levou ao surgimento de várias inovações, e a “orquestração” de interesses definiu qual a proposta foi vitoriosa (SHIKIDA, 1997, 71).

Analistas observam que o Proálcool teve duas fases (RAMOS, 1999; SHIKIDA, 1997; EID, 1996), a primeira dependente da mistura gasolina-álcool, na qual expandiram-se, principalmente, as destilarias anexas até 1979; a segunda, quando passou-se a utilizar em larga escala o álcool hidratado para consumo isolado nos veículos, apresentando a expansão tanto das destilarias anexas quanto das autônomas.

A primeira fase (1975-80) é caracterizada da seguinte forma por Shikida (1997):

- a) Forte presença estatal na viabilidade do Proálcool, seja através do crédito subsidiado, seja minimizando as incertezas inerentes ao programa (75% dos recursos investidos no Proálcool foram públicos e apenas 25% privados);
- b) O Proálcool consistiu de inovações dos seguintes tipos:
 1. um “novo” produto – o álcool combustível;
 2. novas técnicas de produção;
 3. “novo” mercado e novas composições agroindustriais.
- c) Os estados mais beneficiados com o Proálcool, nesta primeira fase, foram: SP, AL, PE e RJ, que juntos detinham cerca de 80% em média do número de destilarias no triênio 77-79.
- d) O programa baseou-se nesta fase na produção de álcool anidro para ser adicionado à gasolina. Esse álcool era produzido fundamentalmente em destilarias anexas.

Em termos gerais, a primeira fase do Proálcool permitiu uma expansão da agroindústria em seu conjunto. Essa expansão, contudo, segundo Shikida (1997) foi moderada devido em boa medida, à existência de um ambiente de incertezas por parte da fração dos usineiros quanto a consolidação do Proálcool, sobretudo diante de uma possível recuperação do preço do açúcar no mercado internacional e/ou diante da hesitação da indústria automobilística quanto à viabilidade desse programa.

A segunda fase do Proálcool (1980-85), caracterizada como expansão acelerada, propiciou uma intensificação da “orquestração” de interesses em favor da expansão acelerada do Proálcool. No âmbito da agroindústria canavieira, aumentou a produção de álcool hidratado a partir da expansão de destilarias autônomas. No âmbito do estado, a Petrobrás continuou responsável pela comercialização do álcool, dando ao produtor certa garantia de compra do produto além de dividir com ele parte dos custos de estocagem (SHIKIDA, 1997; EID, 1996).

Segundo Shikida (1997) partiu do Estado uma série de medidas para estimular o consumo de álcool e a demanda de automóveis movida à álcool, tais como:

- a) Redução do IPI e IPVA (à época Taxa Rodoviária Única) para veículos à álcool;
- b) Isenção de IPI para táxis movidos à álcool;
- c) fixação do limite de preços do litro do álcool a 65% do equivalente a gasolina;
- d) obrigatoriedade de adicionar 22% de álcool anidro à gasolina.

Ademais, o segundo choque do petróleo em 1979 reforçou sobremaneira o ambiente favorável à produção canavieira e automobilística, estimulando e intensificando as pesquisas ligadas ao desenvolvimento do motor a álcool (SHIKIDA, 1997). Em consequência, segundo o autor, observou-se as seguintes alterações em relação do ao período anterior:

a) entrada de novos empresários no setor, atraídos pela rentabilidade e baixa incerteza dos investimentos setoriais;

b) em relação a distribuição geográfica verificou-se:

1. o fortalecimento da produção dos estados tradicionais: SP, PE, RJ, AL.
2. a expansão desta agroindústria para estados dotados de razoável infraestrutura tais como: MG, PR, PA, RN.
3. a expansão para estados sem tradição e infraestrutura para a produção canavieira tais como GO, MT, MS

Ainda nesta segunda fase (1983) ocorre uma importante mudança na forma de pagamento pela cana e que acabaria por reforçar o processo de integração nesta agroindústria. A forma de pagamento da cana ao deixar de ser feita unicamente pela quantidade de toneladas, passando a incorporar também o teor de sacarose fez com que o número de fornecedores aptos a realizarem os investimentos necessários exigidos pela mudança introduzida fosse fortemente reduzido (EID, 1996).

Como consequência, a partir daquele ano a porcentagem de fornecedores de cana cai abaixo do mínimo legal (40% de cana de fornecedores) fixado pelo próprio IAA, num flagrante desrespeito à legislação setorial que essa autarquia deveria impor. A conivência do IAA com essa situação revela a baixa capacidade/disposição do ambiente institucional impor restrições aos direitos de propriedade da grande propriedade fundiária canavieira (GUEDES, 2000).

De acordo com Guedes (2000) se de um lado o IAA se eximiu de impor restrições e de fazer cumprir a lei à grande propriedade, franqueando o expansionismo fundiário aos capitais usineiros, de outro lado, sua omissão significou, da perspectiva da pequena propriedade canavieira, a restrição dos direitos de propriedade, isto é, fornecer

como estabelecia a lei pelo menos 40% de cana às usinas. Prejudicando os pequenos e médios fornecedores, deixando, deste modo, claro a quem beneficiou as políticas econômicas setoriais acionadas pelo ambiente institucional.

A discriminação do ambiente institucional contra a pequena produção canavieira não se limitou a isso. As políticas econômicas para o setor orientaram os recursos e esforços de pesquisa e extensão agrônômica para atender às necessidades das grandes propriedades (MANOEL, 1986).

Resumidamente, ao contrário do caso australiano, que será apresentado mais adiante, o progresso técnico agiu como um elemento impulsionador da integração vertical e totalmente contrário à manutenção da pequena propriedade.

Questões de escala não podem servir como explicação única e inquestionável para justificar a concentração observada no caso brasileiro. Mais razoável parece ser explicá-la a partir das diferenças, em termos de ambiente institucional, que num caso é adequado à expansão e estabilidade da pequena propriedade canavieira (Austrália) e, no outro, totalmente contrário a isso (Brasil). Novamente, é importante chamar à atenção, que a opção pela forma de coordenação integrada/não-integrada esteve, também, condicionada a eventos históricos e à capacidade do ambiente institucional intervir no mercado de terra, impondo limites à expansão fundiária (GUEDES, 2000).

Adicionalmente, a política de crédito foi um instrumento muito importante na explicação do crescimento da integração vertical na época do Proálcool. Além de fartamente subsidiado, sua distribuição foi assimétrica, beneficiando majoritariamente a grande propriedade fundiária pertencente às usinas/destilarias. Manoel (1986) avalia que entre 1967-77 do total dos recursos liberados pelo Fundo de Exportação (FEE),

menos de 10% foram aplicados nas atividades diretamente vinculadas ao fornecedor de cana-de-açúcar.

2.8 Mudança Institucional e a nova dinâmica da agroindústria canavieira

Até o início dos anos 90 o Complexo Canavieiro era marcado pelo isomorfismo institucional imposto pela regulamentação e planejamento estatal. As empresas do setor possuíam estruturas produtivas, *mix* de produtos (indiferenciados) e formas de inserção no mercado bastante semelhantes. Com a desregulamentação nos anos 90, o setor adquiriu uma nova dinâmica concorrencial que fez com que as estruturas das empresas, o tipo e o *mix* do produto se alterassem significativamente. Deve-se ressaltar que este processo ainda está em andamento e que já é possível encontrar ações bem e mal sucedidas, mostrando que esta nova dinâmica ainda não se consolidou (VIAN; LIMA, 2005).

A intervenção estatal tinha como principal objetivo equilibrar os mercados, evitando o desabastecimento e as variações bruscas de preços. E para se alcançar tais objetivos as ações foram orientadas, basicamente, por meio da administração de preços dos produtos do setor, os mesmos eram calculados com base nos custos médios de produção de modo que se alcançassem níveis remuneradores para todos os agentes envolvidos. Num ambiente desestimulador à competição a concorrência empresarial era baseada, fundamentalmente, na expansão fundiária e numa eventual incorporação de técnicas que propiciassem um maior rendimento agrícola, permitindo a obtenção de custos mais baixos e conseqüentemente um lucro acima da média (RAMOS, 1999).

Até meados dos anos 80, as empresas do complexo não investiam na diferenciação de seus produtos ou na diversificação produtiva. Algumas apenas buscavam uma melhor condição técnica para seus equipamentos. No entanto, os investimentos que estão ocorrendo atualmente nestas áreas, e a tendência para a especialização da produção, têm gerado uma profunda reformulação da agroindústria canavieira no Centro-Sul (BELIK et al., 1998).

Com a desregulamentação, o padrão de competição que imperava na fase de planejamento foi substituído por novas formas de concorrência. Todavia, algumas características permaneceram, especialmente, a integração vertical para trás praticada pelas usinas e destilarias autônomas. Somado ao fato de algumas empresas ter aumentado o leque e passado a ter interesses econômicos no setor de produção de bens de capital para a agricultura e a agroindústria canavieira (RAMOS, 1999).

Por outro lado, algumas empresas também passaram a se integrar verticalmente para frente, como Santa Elisa e Nova América, que pertencem a grupos econômicos que possuem fábricas de refrigerantes e outras bebidas e fornecem grande parte da produção diretamente às suas coligadas. Elas usam a estratégia de integração vertical para criar um mercado interno ao grupo econômico, permitindo a redução de riscos e dos custos de transação conjugados aos mercados atacadista e industrial (VIAN; LIMA, 2005).

Enfim, relativamente ao período anterior o Complexo Agroindustrial Canavieiro passou por profundas mudanças institucionais e de coordenação. Estas alterações influenciaram nas estratégias das empresas do setor, apontando os elementos de uma nova dinâmica concorrencial e de coordenação que gerou modificações estruturais e organizacionais importantes. Neste sentido, cabe destacar o retorno do capital

estrangeiro ao país, adquirindo empresas e formalizando parcerias (VIAN; BELIK, 2003).

Segundo Vian e Belik (2003) entre os novos padrões de atuação das empresas do setor a estratégia de diferenciação e o uso dos subprodutos da cana vêm ganhando destaque. Fenômeno que tem orientado o setor para a via da segmentação de mercado, tendo como exemplos principais a produção de açúcar cristal e do açúcar líquido, produtos com alta qualidade e voltados para a indústria de alimentos. Deste modo, as usinas têm aumentado o valor agregado ao produto, atendendo melhor os clientes, e se tornando também prestadoras de serviços.

Somado a isso, outras iniciativas estão concentradas na oferta de açúcar refinado em diferentes tipos de embalagens, direcionado para o consumo direto e com uma forte inserção junto ao mercado varejista, inovando-se com lançamento de marcas e distribuição próprias. Esta estratégia representa um marco na história do setor, pois transforma a estrutura interna das empresas, que não priorizavam setores de comercialização e de *marketing*. Adicionalmente, outro caminho de diferenciação que se tem verificado no Complexo diz respeito à produção de “açúcar orgânico”. Inicialmente o produto era somente exportado, mas passou a ser comercializado internamente. Existem duas usinas que o fabricam em larga escala no Brasil (VIAN; BELIK, 2003).

Além dessas, outra estratégia competitiva que surgiu nos anos 90 foi a diversificação produtiva, que se baseia no aproveitamento dos ativos das empresas para a produção de outros bens ou para a atuação em novos mercados. Constatou-se que, além da produção do açúcar pelas destilarias autônomas que antes produziam exclusivamente álcool, algumas empresas estão buscando atuar na oferta de suco de

laranja e no confinamento de gado, abrindo segmentos produtivos que possuem sinergias com a produção de cana (VIAN; LIMA, 2005).

Segundo Vian e Lima (2005), as estratégias de especialização e capacitação produtiva trazem boas perspectivas futuras de sobrevivência e de expansão do complexo no longo prazo, pois podem induzi-lo a um ambiente de maior eficiência produtiva. Não obstante, tal estratégia demanda significativo aporte de recursos e está diretamente relacionada aos processos de concentração e centralização de capitais indicando, portanto, a possibilidade de uma efetiva reestruturação do ramo, que deve passar a ser um processador de biomassa e produtor de vários bens derivados dela.

Contudo, os problemas ambiental e social não poderão ser negligenciados neste processo. O primeiro deles se refere às novas exigências legais que proíbem a queima da cana. As empresas deverão adotar o corte da matéria-prima crua, que leva obrigatoriamente a uma maior incidência de mecanização, pois o corte manual nestas condições é muito difícil e caro. Todavia, o corte manual de cana crua poderá ser viabilizado, em algumas regiões, pela produção de cana orgânica. Cabe acrescentar que isto deverá influenciar na reestruturação e na realocização das indústrias, podendo ter como um de seus resultados uma liberação de terras hoje utilizadas para o cultivo da cana. Por outro lado, a mecanização pode implicar em uma efetiva alteração nas relações de trabalho no interior do Complexo, que, se de um lado deverá levar a uma significativa redução na utilização de mão-de-obra na colheita, de outro terá como resultado a extinção do penoso trabalho de corte de cana queimada (BELIK et al., 1998).

Segundo Vian e Belik (2003), por conta destas transformações, a modernização da agricultura canavieira deverá originar um debate sobre a implementação de políticas

para a geração de empregos em outras atividades. Evidentemente não se pode menosprezar que tais mudanças trazem consigo a exigência de investimentos. O corte e o esmagamento da cana crua exigem o desenvolvimento de variedades mais produtivas e adaptadas a estas condições, principalmente aquelas que não tombem com ventanias e temporais e que produzam pouca palha, facilitando o trabalho da colheitadeira e evitando incêndios. O que exigirá também o desenvolvimento de novas máquinas e equipamentos para a recepção da matéria-prima no processamento fabril.

Outro aspecto importante da fase pós-desregulamentação se verifica na emergência de um novo período de concentração e centralização de capitais, visto que aconteceram várias fusões e incorporações na região mais dinâmica do complexo no Brasil, que é o Centro-Sul. Este processo foi marcado, especialmente, pela chegada do capital estrangeiro e pela migração de grupos nordestinos para o Centro-Sul (algo nunca visto antes) com o objetivo de se aproximarem do mercado consumidor interno e de se instalarem em áreas próprias para as novas tecnologias agrícolas, principalmente para a mecanização (BELIK et al., 1998).

Do ponto de vista tecnológico, o setor passou por uma modernização muito rápida, mas desigual. A mecanização da colheita avançou em função da legislação ambiental e da necessidade de redução de custos. A automação e as modernas formas de administração industrial avançaram. Muitas empresas profissionalizaram a gestão e criaram departamentos de vendas e comercialização (VIAN, 2003).

Contudo, segundo Vian e Lima (2005) os processos de reestruturação e adoção de estratégias empresariais inovadoras não garantem a expansão em um mercado com baixas taxas de crescimento do consumo, no qual a redução de custos é cada vez mais importante. O que acaba reforçando o processo de fusões e aquisições que está

mudando a face do setor, permitindo a redução de despesas por meio da integração das estruturas administrativas e da produção racional nas terras em regiões tradicionais, trazendo uma nova configuração regional para o complexo, somado ainda, como destacado acima, ao retorno do capital estrangeiro ao setor através da compra de empresas no Centro-Sul.

Para os autores, o complexo ganhou novos agentes e interesses. O que resultou no surgimento de outra estratégia importante deste período, a emergência dos grupos de comercialização de álcool e açúcar.

Após o fracasso da BBA e da Brasil Álcool, que deveriam reunir todas as empresas do setor para comercializar álcool, os empresários do setor reuniram-se em grupos menores para reduzir custos e vender álcool a preços mais competitivos. Uma das primeiras associações de produtores foi a Crystalsev, um *pool* de compras e comercialização formado por Santa Elisa, Vale do Rosário, MB, Moema, Jardest, Pioneiros, Mandu, Cevasa e, recentemente, a Equipav. Este grupo foi bem sucedido por causa dos pontos em comum das empresas, de seu porte, *mix* de produtos e da administração profissional. Empresas como Santa Elisa e Vale do Rosário têm um passado de cooperação e de sociedade. Elas são as acionistas da MB e da Moema. Os *pools* de usinas fortaleceram o setor para negociar com as distribuidoras que, historicamente, conseguiram impor preços baixos às usinas, em acordos isolados (VIAN; LIMA, 2005, p.14-5).

A formação dos grupos de comercialização demonstra o amadurecimento e o aprendizado gerado pela crise de 1999. O Complexo Canavieiro está finalmente conseguindo construir uma auto-gestão das atividades produtivas e políticas. A constatação de que não é possível construir um consenso entre as dezenas de usinas do Centro-Sul é um marco importante, pois mostra que o setor está disposto a discutir os problemas organizacionais e comerciais em grupos menores, onde os interesses comuns são maiores, incentivando a cooperação e diminuindo a competição entre os agentes (VIAN; LIMA, 2005).

Resumidamente, a desregulamentação do Complexo Canavieiro gerou uma profunda transformação na dinâmica competitiva do mesmo, gerando uma grande segmentação da produção, diferenciação de produto e levando a um processo de desconcentração técnica, mas de centralização de capitais por outro lado.

Por fim, ao longo deste capítulo buscou-se apresentar as bases históricas de constituição, bem como as características sobre as quais se assentou a dinâmica setorial desta agroindústria no Brasil. Conforme visto na literatura acerca do tema, o desenvolvimento do complexo canavieiro em nosso país fundamentou-se em duas características estruturais: a integração vertical “para trás” e a intervenção estatal.

Adicionalmente, o ambiente institucional criado com o advento do IAA, não propiciou maiores estímulos à incorporação do progresso técnico por parte dessa agroindústria, porque, fundamentalmente, o âmbito de seu poder regulador excluía a intervenção sobre o mercado de terras, o que se refletiu basicamente num crescimento setorial fundamentado na expansão fundiária.

A expansão deste complexo conjugou assim componentes pouco dinâmicos em termos de incorporação de tecnologia, uma vez que a produção era ampliada principalmente por meio da incorporação de mais terras ao processo, isto é, pelo aprofundamento da integração vertical “para trás”. Nas poucas vezes que o progresso técnico foi promovido, o indutor desta promoção foi o Estado. Não apenas em relação ao progresso técnico essa intervenção foi essencial, mas na própria regulação setorial, que primava por garantir a reprodução ampliada mesmo daquelas unidades de produção flagrantemente ineficientes. Daí a razão de outra marcante característica dessa atividade no Brasil, a grande heterogeneidade regional em termos de desempenho econômico.

A partir de meados dos anos oitenta, em razão, principalmente, das dificuldades fiscais a intervenção estatal foi sendo gradativamente eliminada ao mesmo tempo em que o caminho em direção à desregulamentação setorial começou a amadurecer.

Assim, dos dois pilares que sustentavam a velha dinâmica um ainda continua, a integração vertical para trás. Embora seja prematuro firmar categoricamente uma posição sobre o assunto no que tange a sua continuidade no atual ambiente institucional, sem a orientação do Estado quanto à produção e preços dos produtos gerados pelo complexo, os resultados decorrentes destas mudanças parecem indicar que alterações significativas na forma de coordenação (isto é, na integração vertical) estão longe de acontecer.

Ao contrário, o que parece acontecer é que a desregulamentação setorial ao ampliar o leque de liberdade decisória aos agentes econômicos desse setor acabou reforçando o padrão de aquisição fundiária apresentado ao longo do capítulo.

Capítulo 3 – Formação e desenvolvimento do aparato institucional de regulação da agroindústria canavieira australiana: Uma breve apresentação

Neste capítulo procura-se mostrar que a forma histórica mais geral como evoluiu a agricultura australiana por meio da proibição da imigração de não europeus, controle sobre o mercado de terras e sua distribuição garantida pela formação de um aparato legal de apoio ao desenvolvimento da pequena propriedade familiar engendrou, por

conseqüência, as estruturas e formas de regulação específicas da agroindústria canavieira desse país.

Segundo Guedes (2000), central para a compreensão desta característica foi o papel da legislação e das formas de controle e limite sobre o uso da terra. O exercício de controles rígidos por parte de organizações e instituições estatais e não estatais, acabou conformando uma situação de quase suspensão do mercado de terras. O que garantiu condições de estabilidade e viabilidade social para os fornecedores de cana, obrigando-os ao uso intensivo de tecnologia, dada a escassez de terras promovida pelas estruturas institucionais.

Com isso firmou-se, no segmento agrícola da atividade agroindustrial do complexo canavieiro daquele país, um ambiente institucional adequado para a constituição de pequenas unidades agrícolas intensivas na incorporação do progresso técnico e operadas com o concurso do trabalho familiar (GUEDES, 2000).

A estrutura produtiva da agroindústria canavieira australiana constitui um caso em que prevalece uma clara separação entre a atividade agrícola, realizada por pequenos proprietários altamente organizados e politicamente influentes, e a atividade industrial, organizada como unidade industrial exclusivamente processadora do insumo cana. Uma severa e eficaz legislação controla o uso da terra e impede que a indústria acumule terras buscando o auto-abastecimento, embora permita que os proprietários agrícolas se integrem, como um coletivo, “para frente” e detenham o controle patrimonial de algumas usinas. Esse tipo de integração aparentemente semelhante ao nosso, na medida que a propriedade fundiária adquire o patrimônio industrial, dele difere em dois sentidos: a) embora haja, em alguns casos, integração patrimonial, a forma da propriedade é cooperada, e há uma clara separação administrativa, realizada essa última por administradores profissionais tendo por base os princípios do cooperativismo; b) a unidade patrimonial é feita sob uma clara e precisa divisão e especialização de tarefas. De qualquer modo, a forma predominante de propriedade industrial é a propriedade privada individual ou societária (GUEDES, 2000, p. 61-2).

A razão do predomínio da produção familiar na agroindústria canavieira australiana esta ligada, portanto, à existência de um ambiente institucional específico que lhe dá sustentação. A própria configuração do sistema familiar hoje predominante, foi precedida de uma reforma institucional que converteu o antigo sistema *plantation* nas estruturas atuais.

Para Guedes (2000), a interpretação mais comum atribui à constituição da Federação dos Estados Australianos, em finais do século XIX, a responsabilidade pela reforma agrária que pôs fim ao sistema *plantation*. Todavia, antes mesmo do advento da Federação, as autoridades coloniais procuraram redistribuir alguma terra. Por volta de 1890, aproveitando-se de uma crise que afetou a agroindústria da madeira, tornando disponíveis suas terras, o governo colonial introduziu as primeiras legislações favoráveis à constituição da pequena propriedade familiar e iniciaram-se os primeiros apoios financeiros orientados para ela.

Até 1900, para contornar os problemas de escassez de trabalhadores agrícolas, as *plantations* buscavam entre os nativos das ilhas próximas (Nova Zelândia, etc.) a força de trabalho semi-assalariada necessária à produção. No entanto, após a constituição da Federação (1900) esse expediente deixou de existir, pois a política de migração (*White Australia Policy*) instituída pela recém criada Federação proibiu a imigração de não-europeus, o que cortou o fluxo de imigrantes melanésios que garantiam a oferta de trabalho abundante e barato (GUEDES, 2000, p.63).

A consequência geral dessa lei foi elevar acentuadamente os salários reais que vigoravam no país. A escassez institucional de oferta de mão-de-obra aliada ao padrão sócio-cultural mais elevado do migrante europeu (majoritariamente ingleses) favoreceram a constituição de um mercado de trabalho mais homogêneo com elevados salários reais. Este fato afetou particularmente a atividade canavieira da Austrália, que

utilizava abundantemente a mão-de-obra barata dos melanésios. Ademais, para garantir o êxito dessa política racial, o governo australiano deu início a uma bem sucedida política fundiária que franqueou o acesso à terra a um número elevado de famílias (brancas) e consolidou o modelo de *farm-family* de sua agricultura (GUEDES, 2000).

Desse modo, no começo do século, a elevação dos salários reais e a política de distribuição de terras havia estimulado a constituição da pequena produção na paisagem agrária australiana, nela incluída a agroindústria canvieira.

Isso significou um duro golpe para a agroindústria canvieira das ex-colônias. Nesse contexto, os interesses da agroindústria canvieira de Queensland pressionaram seu governo local em favor de uma compensação (GUEDES, 2000).

Queensland concordou em juntar-se à Federação mediante a garantia de um lucrativo mercado interno para a indústria do açúcar que, para conformar-se a *White Australia Policy*, teve de substituir trabalho melanésio barato por europeus. Em 1902 foi imposta uma taxa sobre o açúcar manufaturado e usada para financiar o pagamento da paridade de preços de importação aos produtores de açúcar que usassem trabalho europeu. Quando a Austrália tornou-se um exportador líquido de açúcar, em princípios da década de 20, a Federação e o Governo de Queensland firmaram um acordo que continuou a operar até 1991. Este proibia a importação de açúcar e conservava os preços do açúcar doméstico em níveis geralmente mais elevados que a paridade de exportação ou os preços mundiais (KENWOOD, 1995 apud GUEDES, 2000, p. 64-5).

Segundo Drummond (1997 apud Guedes 2000), essa primeira medida protecionista e a tentativa de dirimir as tensões e conflitos que surgiram entre os fornecedores e os usineiros nos anos dez e vinte do século XX, prepararam o caminho para a edificação de um conjunto articulado de instituições presentes nos planos Federal, Estadual e empresarial, voltados à regulação setorial dessa agroindústria.

A lógica e cronologia de sua constituição mostram a percepção e busca de formas institucionalmente adequadas para alcançar os objetivos de eficiência, preservação da renda agrícola e da pequena propriedade (Kenwood,1995 apud Guedes, 2000).

3.1 As instituições de regulação setorial

O ambiente institucional australiano de regulação do setor canavieiro é marcado pela divisão de funções e distribuição de estruturas reguladoras entre a União e os estados produtores (Queensland e Nova Gales do Sul). Ao primeiro cabe o papel de regular a política de importações de açúcar, garantindo o mercado interno protegido do açúcar estrangeiro³. Quanto aos estados⁴, e particularmente ao estado de Queensland, estes dispõem de uma estrutura institucional e de uma extensa legislação que garantem a produção regulada da indústria. No plano estadual, o aparelho executivo da política açucareira era o *Sugar Board*⁵ subordinado ao *Ministry for Primary Industries*. O *Sugar Board* tinha funções e poderes semelhantes ao extinto IAA brasileiro. Assim como seu assemelhado brasileiro, o *Sugar Board* devia: a) Garantir a produção, abastecimento e comercialização do açúcar na Austrália, através da definição das cotas de produção de cana e açúcar para os produtores, em conformidade com a necessidade de abastecimento interno e das tendências vigentes

³ O protecionismo ao mercado interno do açúcar foi severamente reduzido em 1989, quando a proibição de importar açúcar foi substituída por um sistema de tarifas, que foram revistas em 1991.

⁴ Na Austrália há apenas dois estados produtores: Queensland e Nova Gales do Sul. O primeiro respondendo por mais de 90% da produção do país

⁵ Em 1991, por meio da *Sugar Industry Act*, foram realizadas modificações institucionais importantes no setor canavieiro australiano, entre as quais está a extinção do *Sugar Board* e do *Central Sugar Cane Price Board*, cujas funções passaram a ser realizadas pela *Queensland Sugar Corporation*

no mercado externo; b) O abastecimento e comercialização era monopólio do *Sugar Board*, que comprava a produção total de açúcar bruto das regiões produtoras (GUEDES, 2000).

Outra importante organização foi o *Central Sugar Cane Price Board*. Esta era a organização que fixava o preço da cana e do açúcar para o mercado interno. A política de fixação de preço dessa organização continha ingredientes que protegiam a renda dos fornecedores, ao mesmo tempo que lhes estimulava a busca de produtividade. No primeiro caso, porque os fornecedores recebiam pela cana cerca de 2/3 do preço final do açúcar ; no segundo caso, porque no cálculo de fixação do preço da cana era levado em consideração o teor de sacarose e outros indicadores de qualidade da cana (GUEDES, 2000).

Segundo Guedes (2000) a dupla intencionalidade da política de preços tinha, em especial, conseqüências sobre a relação usineiro-fornecedor, pois de um lado ela suprimia a possibilidade de que as usinas utilizassem seu poder oligopsônico para deprimir o preço pago pela cana do fornecedor e, ao mesmo tempo, reduzia os custos de barganha que seriam inevitáveis toda vez que os contratos de fornecimento fossem renovados.

Aliado a isso,

a favor dos fornecedores também estavam as instituições de pesquisa e extensão rural. Com destaque para o papel do *Bureau of Sugar Experiment Stations* (BSES), criada em 1900 pela *Queensland Sugar Experiment Stations Act*. Este *Bureau* assistia aos fornecedores, oferecendo-lhes apoio técnico e educativo, bem como realizava pesquisas objetivando o desenvolvimento de plantas melhoradas e adaptadas às condições edafoclimáticas das regiões produtoras (GUEDES, 2000, p.67-8).

Com efeito, segundo Drummond (1997 apud GUEDES, 2000) a existência de instituições como esta constitui um mecanismo de independência do fornecedor em relação às usinas. De fato, uma vez que a pesquisa e extensão estão sob controle e a serviço dos fornecedores, a incorporação do progresso técnico na parte agrícola da atividade canavieira passa a ser endógena a esse subsetor⁶. E como a forma de remuneração da cana – definida pela política de preços – incorpora a dimensão da produtividade (remuneração pelo teor de sacarose), os fornecedores são constantemente estimulados a incorporarem progresso técnico.

Na prática, uma inquestionável fé na modernização tornou-se profundamente cristalizada na cultura da agricultura da cana-de-açúcar australiana. O quase irrefreável compromisso da indústria de açúcar da Austrália em relação a modernização reflete vários fatores. O grau de auto-confiança que a tecnologia proporcionou aos fornecedores individuais, plenamente ajustada à cultura. Ademais, uma variedade de organizações quase governamentais tem habitualmente promovido um inquestionável compromisso com a modernização. No nível prático, a modernização e o tecnocêntrico “planejamento do desenvolvimento agrícola” tem sido fundamentalmente apoiado por um sistema financeiro que oferece aos agricultores acesso a elevados níveis de crédito (DRUMMONT, 1997 apud GUEDES, 2000, p.68).

3.2 Controles sobre os direitos de propriedade da terra: os Land Assignments

Segundo Guedes (2000) os *Land Assignments* constituem a dimensão mais interessante do ambiente institucional que preside a indústria canavieira da Austrália e um dos aspectos essenciais que diferenciam a dinâmica da agroindústria australiana de sua concorrente brasileira.

⁶ Um exemplo disso é a existência de colhedoras de cana adaptadas às dimensões da unidade agrícola de pequena escala típica do *farmer* canavieiro da Austrália. Além de torná-la financeiramente acessível a um número razoável de fornecedores, elas estão adaptadas tecnicamente às condições de escala da pequena produção.

Essa forma de regulação consiste de controles que limitam e monitoram a venda de terras, fixam seu preço e definem seu uso, e que, limitando significativamente o funcionamento de um mercado de terras para a lavoura canavieira, responde em proporções significativas tanto por sua principal característica, a clara separação entre as etapas agrícola e industrial, quanto por seu desempenho em termos econômicos e tecnológicos (GUEDES, 2000).

Na indústria canavieira da Austrália os *Land Assignments* funcionam como um zoneamento de terras sob controle da *Queensland Sugar Corporation* (QSC), no qual o proprietário de terras (o *farmer*) recebe uma titulação para entregar a uma usina previamente definida, mediante pagamento definido em lei, cana de açúcar plantada em certo número de hectares situados dentro dos limites de uma descrição de terras escolhida pela QSC para a usina (Secção 136, parágrafo 2, da *Sugar Industry Act*, 1991). A decisão de aumentar ou não a área designada para plantio de cana é prerrogativa exclusiva da QSC (conforme Secção 149, parágrafos 1,2 e 3). Isto quer dizer que a oferta de terra disponível para a produção canavieira é definida institucionalmente, conforme critérios administrativos e não de mercado. O que se verificou historicamente foi que as instituições que regulavam a oferta de terra foram zelosas em relação à oferta das mesmas, provocando uma "escassez" institucional de terras que foi compensada, da parte do produtor, pelo aumento da produtividade por hectare, via incorporação de progresso técnico, com resultados positivos sobre a produtividade agrícola e industrial (GUEDES, 2000, p. 73-4).

Ademais, as relações entre as usinas e os fornecedores são normatizadas por um contrato firmado pelas partes (de um lado o proprietário da usina e do outro o comitê dos fornecedores) mediado pela QSC. Esses contratos têm validade máxima de três anos, podendo ser renegociados indefinidamente quando do seu vencimento. Para ser firmado o contrato, é necessário que pelo menos 85% dos proprietários com *Land Assignment* concordem por escrito com os termos do mesmo. Esses contratos estipulam quanto de cana deve ser entregue, quando, onde e como. Também definem os critérios para a fixação do preço pago pela cana (GUEDES, 2000).

Desse modo, segundo Guedes (2000) os laços entre fornecedores e usineiros são estabelecidos a partir de direitos e obrigações claramente definidos em contrato. Exemplo disso ocorre na forma de controle/regulação que incide também sobre a qualidade da matéria-prima, onde a usina pode recusar aceitar a cana de fornecedores cujo produto contenha menos de 7% de açúcar comercial (parte 9, divisão 6, parágrafo 157, item c).

Assim, por meio do arranjo estruturado pelo aparato legal que rege as relações dentro da agroindústria canavieira australiana verifica-se uma acomodação dos interesses entre usineiros e fornecedores de cana, onde

de um lado, as usinas têm garantida a oferta regular de cana uma vez que o montante de terra e o volume de cana que deve ser vendida são definidos pelas instituições internas ao QSC, no caso os *Local Board*⁷. De outro lado, a usina fica obrigada a adquirir a produção de cana dos *land assignments* designados pelo QSC ao preço estipulado por este último. Este mecanismo suprime comportamentos predatórios entre as usinas na busca de abastecimento, porque esse é assegurado a cada uma delas pelos dispositivos de alocação fixados institucionalmente. Nos casos em que uma das partes deixa de cumprir seus deveres ou tenha negado seus direitos, são acionados mecanismos de arbitragem e *enforcement* que iniciam com as equipes de negociação (*Negotiating Team*) instituídas em cada usina e cuja regulação ocupa toda a parte 3 A da *Sugar Industry Act*. Nos casos em que esse mecanismo de arbitragem tripartite não tem êxito, as demandas são remetidas ao *Sugar Industry Tribunal*, instância jurídica superior na regulação setorial. Vê-se assim que a capacidade de *Law Enforcement* dessas agências tem um papel essencial na regulação setorial e na definição das formas de coordenação econômicas dessa indústria (GUEDES, 2000, p.75).

⁷ Os *local Boards* são constituídos por usina e consistem de cinco membros nomeados pelo governador a partir da indicação do Conselho da QSC. Um dos membros é indicado pelo Secretário Estadual das Indústrias Primárias após consulta ao QSC, dois indicados pelos proprietários das usinas e dois indicados pelo Comitê dos Fornecedores de Cana. Os objetivos dos *local boards* são assegurar a participação eficiente dos fornecedores dentro de sua jurisdição no esquema prescrito pela lei (no caso a *Sugar Industry Act*) para a produção, aquisição, comercialização e pagamento para os produtos da indústria de açúcar de Queensland (GUEDES, 2000).

É fácil perceber que os *Land Assignments* constituem uma profunda intervenção no mercado de terras. Na prática, eles suspendem o poder do mecanismo de mercado de determinar o uso da terra.

Em síntese segundo Guedes (2000), a opinião geral dos analistas da agroindústria canavieira da Austrália converge no sentido de reconhecer os benefícios sobre a equidade do padrão de uso do solo assegurado pela *Land Assignments*. O princípio que orientou a política fundiária em geral da Austrália foi a idéia de que existe uma relação inversa entre o tamanho e a produtividade, o que serviu como justificativa para a manutenção da pequena produção familiar.

Capítulo 4 – Considerações Finais

A presente pesquisa buscou enfatizar o papel desempenhado pelo aparato institucional que se formou entorno da mais antiga produção comercial que se tem registro no País, a produção canavieira, com o objetivo de identificar as relações histórico-institucionais que ao longo do tempo constituíram o principal traço dessa atividade no Brasil: a coordenação produtiva integrada para trás.

O enfoque aqui proposto centrou-se na necessidade de entender a forma de coordenação econômica predominante na agroindústria canavieira do Brasil como resultado da interação entre a evolução das instituições que atuavam no setor e os interesses engendrados neste processo pelos agentes que o compunham.

Para uma compreensão adequada disso recorreu-se, no capítulo 1, a uma revisão bibliográfica que procurou forjar os instrumentos analíticos para proceder à

pesquisa feita neste estudo. O eixo central do capítulo foi recuperar algumas contribuições teóricas para a análise das instituições, sobretudo daquelas que se inserem nas chamadas abordagens neo-institucionalistas.

Em síntese, as abordagens vinculadas ao aporte teórico institucionalista busca inserir o processo econômico no marco de uma construção social, manipulada pelas forças históricas e culturais, sendo esta uma de suas características fundamentais, sustentando que os costumes e as convenções determinam o comportamento econômico, e que a ação individual encontra-se influenciada pelas circunstâncias e as relações de natureza institucional.

Outro aspecto importante é ênfase à transformação permanente da economia, opondo-se à idéia dominante do equilíbrio econômico. Deste modo, o institucionalismo surge como o instrumento de estudo dos processos dinâmicos e da evolução cultural, negando-se a ser uma teoria econômica da eficiência estática e do equilíbrio de mercado.

Essa abordagem possibilitou entender que a forma de coordenação integrada, predominante na agroindústria canavieira brasileira, resulta em maior medida do modo como se estruturou o ambiente institucional de apoio à atividade em questão e por consequência do padrão de conduta surgido sob tais imperativos, bem como da forma de interação que permeou a comportamento dos agentes que compunham o setor.

Cumpriu importante papel na formação do referido ambiente a ausência de controles institucionais efetivos sobre o uso e comercialização da terra. O resultado foi a materialização de um padrão extensivo de crescimento, onde o predomínio da integração vertical das firmas na agroindústria canavieira brasileira era a tradução da inexistência de constrangimentos institucionais à liberdade do mercado de terras.

Assim, cristalizou-se nos agentes do setor uma conduta pautada não somente na posse da terra enquanto fator produtivo, mas também como elemento de salvaguarda à atuação de firmas concorrente somado às perspectivas de ganhos patrimoniais advindos da realização de transações com a terra.

Assim, a presente pesquisa procurou mostrar que o papel estratégico dado à aquisição de terras esta impresso em hábitos e rotinas que foram forjados e perpetuados por uma determinada estrutura de incentivos, ou melhor, ambiente institucional que secularmente caracterizou o comportamento econômico do usineiro brasileiro e que evoluiu deixando espaços para a negociação com terra.

No capítulo 2, a análise empreendida mostrou que a evolução dessa secular atividade se deu, desde seu início, sob uma determinada orientação, que era, contudo, plenamente compatível com as necessidades do sistema colonial. A questão colocada neste capítulo apontou que a atividade canavieira no Brasil estava subordinada a um padrão extensivo e predatório de uso da terra, fazendo com que desde o começo a produção se estruturasse de maneira integrada.

Todavia, mesmo as mudanças institucionais que envolveram o fim do sistema colonial não chegaram a ameaçar o padrão produtivo herdado e sob o qual a atividade canavieira se desenvolvera até então. Ademais, a partir do novo ambiente institucional erigido no início dos anos trinta do século XX, consubstanciado no IAA, apresentou como principal traço o forte controle estatal sobre a atividade canavieira. Inaugurando, deste modo, um processo de expansão notabilizado pelo patrocínio a programas setoriais destinados a beneficiar os usineiros envolvidos nos negócios do açúcar, mantendo em última instância, e até mesmo fortalecendo, a principal característica que marca, ainda hoje, essa atividade no Brasil, o expansionismo fundiário.

Decorre daí os motivos dessa agroindústria no Brasil não ter obedecido qualquer critério de ocupação de solo, difundindo-se por seu turno por praticamente todas as unidades da Federação. Nesse movimento, as políticas públicas setoriais, especialmente o Proálcool, realçaram o seu deslocamento espacial franqueado sobremaneira pelos fartos subsídios disponibilizados nos programas.

Em síntese, pode-se dizer que o padrão de acumulação posto em prática e assegurado pelo Estado combinou formas retrógradas de ocupação de solo, por meio do expansionismo fundiário, e de uso da força de trabalho, com a omissão diante do degradante trabalho realizado pelo exército de bóias frias que se formara.

Resumidamente pode-se dizer que um mercado de terras livre de qualquer forma de constrangimento originou no usineiro brasileiro um comportamento baseado numa rotina onde a demanda era determinada, basicamente, pelo padrão extensivo de crescimento e pelas perspectivas de ganhos patrimoniais advindos da realização de transações com a terra. Os determinantes da valorização patrimonial garantidos pelo mecanismo de mercado se sobrepôs as instituições, exigindo dessas o consentimento aos determinantes da valorização patrimonial, próprias a um mercado de terras livre.

Nesse movimento, a pequena propriedade foi vitimada pela mobilidade predatória que simbolizou a formação do grande latifúndio canavieiro. A forma integrada avançou por meio e em virtude das transações de compra e aluguel de terras, de tal maneira que quando esta possibilidade se encontrava esgotada numa região a agroindústria simplesmente migrava buscando sempre pela via da expansão fundiária a superação de obstáculos surgidos à produção, não importando a sua natureza.

Tal expediente se valia, em especial, da perspectiva de valorização patrimonial aos grandes capitais usineiros, o mercado de terras tornou-se hostil e fechado ao

pequeno proprietário. Resultando, deste modo, num dos mecanismos que foram responsáveis pela oferta de mão-de-obra suficientemente abundante e móvel para garantir, às usinas e destilarias brasileiras, trabalho farto e barato.

Por outro lado, no capítulo 3 foi visto que na Austrália ocorre uma evidente separação entre as partes agrícola e industrial da agroindústria canavieira. Contribuiu decisivamente para essa condição um conjunto de mudanças institucionais que envolveram a formação da Federação Australiana, onde pesaram medidas deliberadamente tomadas com o intuito de limitar os mercados de trabalho e terra no começo do século XX naquele país.

A limitação do mercado de trabalho se deu por meio da proibição da imigração de não europeus à Austrália. Já no que diz respeito a limitação imposta ao mercado de terras o objetivo foi, não apenas, garantir ao imigrante europeu, em sua maioria ingleses, a terra necessária a sua fixação mas, em especial, criar as condições para o estabelecimento e desenvolvimento da pequena produção agropastoril de caráter familiar.

Com isso, as instituições criadas, ao impor um zoneamento agrícola (por meio da *Land Assignment*), bem como a escassez institucional de mão-de-obra, resultante da política de imigração praticada pela Austrália, impossibilitaram à agroindústria canavieira daquele país um crescimento baseado, como no Brasil, no expansionismo fundiário.

Adicionalmente, as formas de controle sobre a terra impediram que os usineiros pudessem adquirir terras e cultivar cana, tornando nula a possibilidade para o usineiro australiano a perspectiva de ganho patrimonial decorrente da negociação da terra.

Nesse modelo, o mecanismo de mercado (de terras) está subordinado às instituições, que impõem limites ao seu uso e comercialização. Esse padrão de organização reconhece que além da função econômica, a terra possui outras atribuições entre as quais estão garantia de estabilidade à vida do homem e a de detentora de valores socialmente relevantes.

Por conseguinte, uma conclusão geral que a presente pesquisa alcançou foi mostrar que as diferentes formas de coordenação observadas na agroindústria canavieira entre países (neste caso entre Brasil e Austrália) deve ser remetida ao modo como interagem o ambiente institucional e as práticas rotineiras e habituais predominantes nesse setor. O modo específico de interação dessas duas dimensões responde, mais que qualquer outra explicação, pelo desenho organizacional predominante. Nesse estudo mostrou-se como a existência ou ausência, como no caso brasileiro, de controles institucionais sobre a propriedade e uso da terra influencia o comportamento econômico dos usineiros e, através dele, a forma de coordenação adotada.

Para finalizar, cabe destacar que as reflexões aqui consumadas podem apontar para desdobramentos em pesquisas futuras. Especialmente, aquelas que busquem ampliar o escopo das comparações internacionais de maneira mais aprofundada, bem como para a pertinência de desenvolver estudos sobre as causas e conseqüências da adoção de arranjos institucionais distintos sobre uma agroindústrias ou quaisquer outros segmentos que sejam correspondentes entre si, sobre a eficiência e equidade no uso dos fatores produtivos, podendo, assim, vir a subsidiar políticas institucionais de reformas para os setores em questão.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica in - ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro e ABRAMOVAY, Ricardo – **Razões e ficções do desenvolvimento** – UNESP/EDUSP – 2001.

ANDRADE, Manuel Correia de. A Terra e o Homem no Nordeste. São Paulo: Brasiliense, 1973, 3ª ed., p.89.

ANDRADE, Manuel Correia de. *Modernização e pobreza: a expansão da agroindústria canavieira e seu impacto ecológico e social*. São Paulo: Editora Unesp, 1994.

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

BRITTO, Jorge. Redes de firmas e eficiência técnico-produtiva: uma análise crítica da abordagem dos Custos de Transação. In: XXII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. **Anais**. Florianópolis: ANPEC, 1994. p. 125- 144.

CANABRAVA, Alice P. “A grande lavoura”, in: Holanda, Sérgio Buarque de (org.). História Geral da Civilização Brasileira. Vol. 6. São Paulo: Difel, 1971, p.108.

CARON, D. **Heterogeneidade e diferenciação dos fornecedores de cana de São Paulo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1986.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. **Organizações & Trabalho**, Lisboa, n. 28, 2002.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. – Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. – (Teses FEE ; n. 1). – 228p.

DIEGUES JUNIOR, Manuel. **População e Açúcar do Brasil**. São Paulo: Ed. Comissão Nacional de Alimentação, 1954 p.105.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, W. Walter. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr.-jun. 2005.

EID, F. Progresso técnico na agroindústria sucroalcooleira. **Informações Econômicas** – V. 26, nº 5, p.29-36, 1996.

EISENBERG, Peter. Modernização sem Mudança – a indústria açucareira em Pernambuco: 1840-1910. Paz e Terra, 1977.

FERLINI, Vera Lucia Amaral. Terra, Trabalho e Poder – o mundo dos engenhos no nordeste colonial. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 170.

FERNANDES, A.S.A. *Path Dependency* e os Estudos Históricos Comparados. Associação Nacional de História – ANPUH. **XXIV Simpósio Nacional de História**, 2007.

FERNÁNDEZ, Ramón García; PESSALI, Huáscar Fialho. **Microeconomia Institucional? O que o “Velho” institucionalismo tem a dizer sobre a Teoria dos Custos de Transação**. Manuscrito não publicado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1999.

FERNÁNDEZ, Ramón García; PESSALI, Huáscar Fialho. Teoria dos Custos de Transação e Abordagens Evolucionistas: Análise e Perspectiva de um Programa de Pesquisa Pluralista. **Revista de Economia Política**, vol. 21, nº 2, abril-junho/2001.

FURTADO, Celso — *Análise do “Modelo” Brasileiro* — ed. Civilização, Rio de Janeiro, 1972, 122 p.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglas North. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

GONÇALVES, José Sidnei. **Mudar para manter: Análise do Processo de pseudomorfose da agricultura brasileira**. Tese de Doutorado, UNICAMP, 1997.

GORENDER, Jacob. O Escravismo Colonial. São Paulo: Ática, 1988, p. 394.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. **Verticalização da agroindústria canavieira e a regulação fundiária no Brasil: Uma comparação internacional e um estudo de caso**. Tese (Doutorado) – Campinas, SP: 2000.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova** nº 58, 2003: 193 - 224.

MANOEL, Álvaro. **Política Agrícola, Eficiência e Concentração na Agricultura Brasileira: um estudo do setor canavieiro paulista**. Tese de doutorado (Dept. de Economia) - USP, São Paulo, 1986 180p.

MEIRA, Roberta Barros. Os novos aparelhos de fabricar açúcar: os engenhos centrais e o processo de modernização da agroindústria açucareira. **Texto integrante dos Anais**

do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP – USP. São Paulo, 08 a 12 de setembro de 2008. Cd-Rom.

MOREIRA, E.F.P. **Expansão, concentração e concorrência na agroindústria canavieira em São Paulo: 1975 a 1987.** Dissertação (Mestrado) – Campinas, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1989.

OSÓRIO SILVA, Lígia. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. São Paulo em Perspectiva. Vol. 11, nº 2 – p. 15 a 25, 1997.

OSÓRIO SILVA, Lígia. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

PESSALI, Huáscar Fialho. **Teoria dos Custos de Transação: Uma avaliação à luz de diferentes correntes do pensamento econômico.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Curitiba, 1998.

PONDÉ, João L. S. P. de S. **Coordenação e aprendizado: elementos para uma teoria das inovações institucionais nas firmas e nos mercados.** Dissertação (Mestrado em Economia) – IE UNICAMP, Campinas: 1993.

PONDÉ, João L. S. P. de S. **Coordenação, custos de transação e inovações institucionais.** Campinas: IE/UNICAMP, Texto para Discussão n. 38, 1994.

PONDÉ, João L. S. P. de S. **Concorrência e mudança institucional em um enfoque evolucionista.** In: XXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. **Anais.** Águas de Lindóia: ANPEC, 1996. p. 536-555.

PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil e outros Estudos.** São Paulo: Brasiliense, 3ª ed. 1961, p. 29.

RAMOS, Pedro. **Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil,** São Paulo: Hucitec, 1999.

RAMOS, Pedro; FILHO, Alceu de Arruda Veiga. Proálcool e evidências de concentração na produção e processamento de cana-de-açúcar. **Informações Econômicas,** SP, v.36, n.7, jul. 2006.

SCHLICKMANN, Raphael.; DE MELO, Pedro Antonio; ALPERSTEDT, Graziela Dias. Enfoques da Teoria Institucional nos Modelos de Avaliação Institucional Brasileiros. **Avaliação,** Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 153-168, mar. 2008.

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. **ALCEU** - v.4 - n.7 - p. 231 a 248 - jul./dez. 2003.

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

SINGER, Paul. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana**. São Paulo, Nacional, 2ª ed.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do regime político. **Lua Nova** nº 59, 2003: 137- 158.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Crescimento e crise da agroindústria açucareira do Brasil (1914-1939). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº7, vol. 3, junho 1988.

SZMRECSÁNYI, Tamás; MOREIRA, Eduardo Pestana. **O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial**. *Estud. av.* [online]. 1991, v. 5, n. 11, pp. 57-79. ISSN 0103-4014.

THERET, B. As Instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova** nº 58, 2003: 225 - 255.

VALE, Nelson Oliveira do; LOBO, Cínara G. Araújo. Legitimidade e eficiência nos modelos institucionais. **XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**. 29 de maio a 1º de junho de 2007, UFPE, Recife.

VASCONCELOS, Flávio C. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2., 2002, Recife. **Anais**. Recife: Observatório da Realidade Organizacional: PROPAD/UFPE : ANPAD, 2002. 1 CD ROM.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2003.

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

VIAN, C. E. F.; LIMA, R.A. S. **Estudo de impacto econômico (EIS) para o Complexo Agroindustrial Canavieiro: Introdução e agenda de pesquisa**. In Anais do XLIII congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER). Ribeirão Preto – SP. Julho/2005.

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

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracts**. New York: Free Press, 1985.